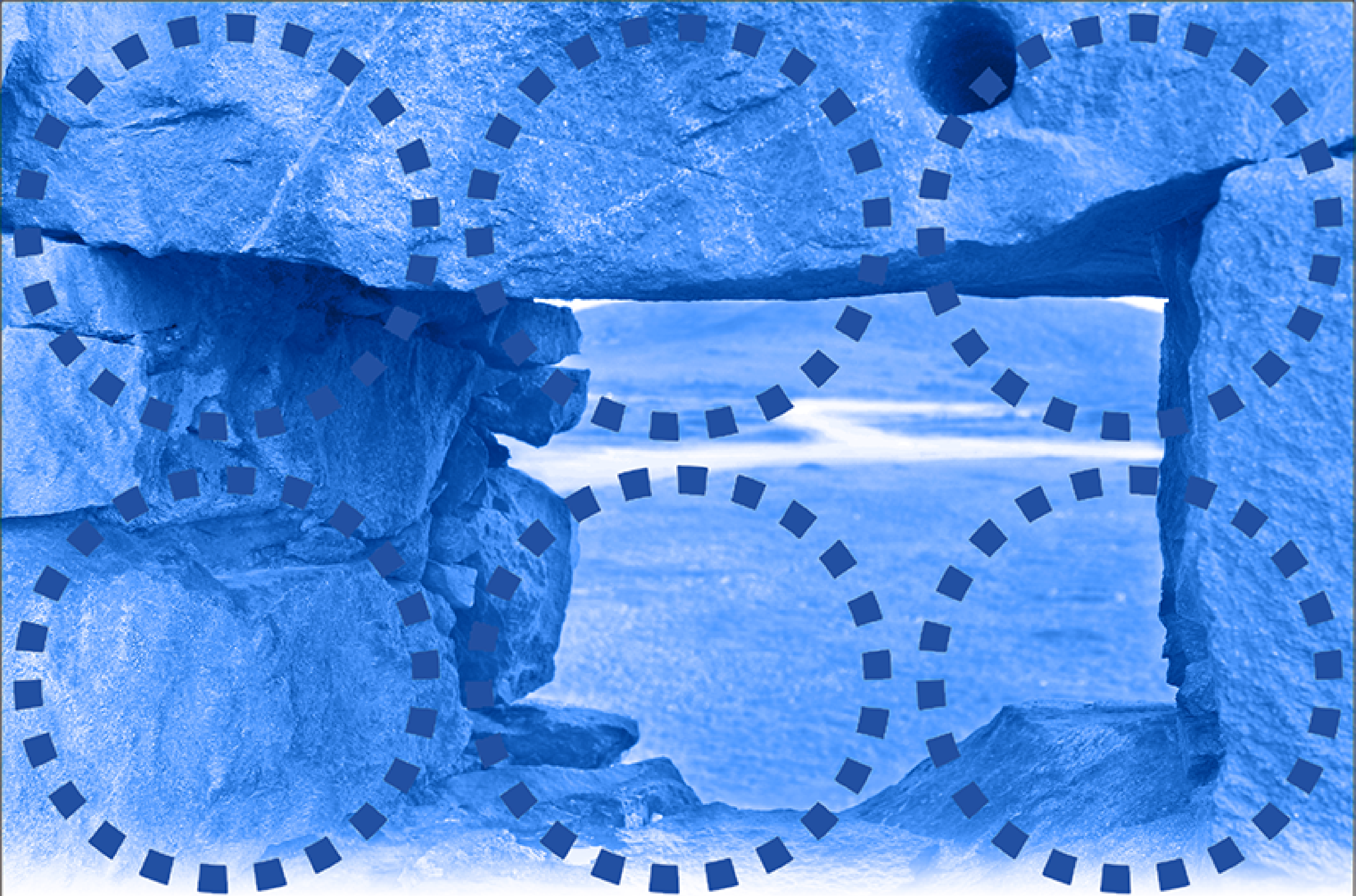


Rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekening van het land Aruba over het dienstjaar 2014

Algemene Rekenkamer

2015

Rapport inzake het onderzoek naar de jaarrekening van het land Aruba over het dienstjaar *2014*

Vastgesteld op:
31 augustus 2015

Inhoud

Resumen

Den e rapport aki, Algemene Rekenkamer ta presenta e resultadonan di e investigacion di e cuenta anual 2014 di Pais Aruba (cuenta anual 2014). E investigacion ariba e cuenta anual 2014 ta un di e tareanan di Algemene Rekenkamer, prescribi pa ley. Den e rapport aki lo duna un bista ariba e ehecucion di e presupuesto di 2014, comparacion di e cuenta anual 2014 cu esun di e aña anterior y tambe e desaroyonan den e mehoracion di maneho financiero. Tambe lo trata e acuerdonan cu gobierno a cera pa por garantisa un maneho di finansas publico sostenibel.

Trabounan

Mescos cu añanan anterior, e cuenta anual di Pais no ta cumpli cu e exigencianan pa bini na remarca pa wordo someti na un control di accountant. Un motibo pa esaki ta cu e maneho financiero di Pais Aruba no ta na ordo. Consecuentemente Algemene Rekenkamer a limita su trabounan riba e cuenta anual 2014, como documento di responsabilisacion. E trabounan ta consisti di averigua si e cifranan ta aritmeticamente corecto, si nan ta internamente consistente y si e cuenta anual 2014 ta cuadra cu e cifranan den e sistema administrativo. Tambe e realisacion di ehecucion di e presupuesto a wordo analisa. Aki a compara e cifranan realisa cu e cifranan di e presupuesto di e aña 2014.

Na november 2013 gobierno hunto cu e fraccion mas grandi den Parlamento a cera un acuerdo, e asina yama *Balanced Budget Akkoord* cu tin como meta pa logra yega na un presupuesto balansa den e aña presupuestario 2018. Den e *Balanced Budget Akkoord* a acorda normanan pa e presupuestonan pa e siguiente cuater añanan cu un plafon di gastonan di AWG. 1.350 miyon pa aña y un kader di entrada di minimal AWG. 1.150 miyon pa aña. Durante e investigacion a averigua si gobierno a cumpli cu e palabracionnan menciona. Tambe a tira bista riba e medidanan cu gobierno a tuma pa por realisa e meta stipula.

Pa termina a inventarisa e desaroyonan encuanto e mehoracion di e maneho financiero. Durante e inventarisacion a averigua si di berdad e desaroyonan tabata tin efecto positivo riba e ciclo presupuestario, un miho calidad y balor informativo di e cuenta anual y tambe un miho maneho di e presupuesto.

Resultado

E ciclo presupuestario di Pais ainda no ta cana debidamente. Atrobe e presupuesto no a wordo entrega na tempo. Na aña 2014 e presupuesto a wordo aproba na december. Pa motibo cu e presupuesto a wordo aproba laat, y pa sigura continuacion di e servicio di

instancianan gubernamental, a aplica articulo 11 di e ley di Comptabilidad di 1989. Door cu a aplica e articulo di ley aki, e derecho presupuestario di Parlamento a wordo afecta den un forma negativo.
Pa loke ta trata e realisacion di e ehecucion di e presupuesto ta constata cu den aña 2014 riba diferente nivel di 'budgethouder/hoofdkostensoort' a surpasa gastonan presupuesta. Esaki apesar cu e presupuesto tabata laat pa cual motibo e ministernan pa gran parti di e aña tabata dispone di un presupuesto limita.

Pa por cumpli cu e normanan presupuestario cu a palabra, gobierno a presenta un marco financiero pa añanan 2014-2018. E marco financiero ta consisti tambe di metanan, basa riba entre otro subida di entradanan, doblegacion di gastonan y intensificacion di maneho. Banda di esey, minister di Finansas a tuma medidanan a base di articulo 18 di e ley di Comptabilidad di 1989 pa por supervisa e ehecucion di e presupuesto. Esaki a pone cu ningun compromiso financiero por a wordo haci sin e autorisacion previo di e minister di Finansas. E investigacion ta indica cu e marco financiero y e presupuesto di aña 2014 no a keda den e linea di e norma di e presupuesto palabra.

Conclusion

Aña 2014 a para den marco di un preocupacion continuo tocante e sostenibilidad di finansas publico. E situacion financiero ta wordo caracterisa pa un deficit cumulativo cu ta creciendo y un debe nacional cu ta sigui subi. Esaki a conduci na palabracionnan haci door di gobierno pa haci e finansas publico duradero y pa riba termino, yega na un presupuesto balansa. Awor ta importante pa no laga esaki na palabra so, pero pa cumpli tambe. Gobierno lo mester percura pa un control efectivo di gastonan, p'asina por logra e metanan pa e añanan binidero.

E deficiencianan continuo den maneho financiero a conoce poco mehoracion cu por a wordo midi. Apesar cu gobierno a duna di conoce cu su intencion ta pa duna prioridad na mehoracion di e maneho financiero, e iniciativanan den e aña cu a pasa, no a conduci na mehoracionnan concreto. Procesonan cu ta dependiente di un bon funcionamento di e maneho financiero, ainda no ta cana manera mester ta. Un ehempel di esaki ta e ciclo presupuestario y e ehecucion di e presupuesto, den cual no por premira den caso cu lo surpasa e presupuesto y cu no ta bin na conocemento na tempo.

Un desaroyo positivo ta cu na comienso di aña 2015 un plan pa mehoracion di maneho financiero a wordo entrega na Parlamento. Tambe a haci un evaluacion inicial di e situacion actual di e maneho financiero. Ta di suma importancia pa duna ehecucion rapido na mehoracion di maneho financiero, mirando cu esaki tin influencia directo pa logra haci e finansas publico di e Pais uno sostenibel.

Cu continuamente e derecho presupuestario di Parlamento ta wordo afecta den un forma negativo ta keda un punto di preocupacion grave. Algemene Rekenkamer ta di opinion cu Parlamento tambe ta responsabel pa percura pa cumplimento cu e procedura di e derecho presupuestario. Pa loke ta trata su derecho presupuestario Parlamento tin un trabou di controla y supervisa.

Recomendacionnan

A base di e resultadonan di e investigacion, Algemene Rekenkamer ta duna e siguiente recomendacionnan na e ministernan, en especial e minister di Finansas:

- Ta hopi importante pa continua cu plannan pa mehora e maneho financiero y pa concretisa esakinan den deliberacion cu Parlamento. E mehoracion di e maneho financiero ta relata na e finansas publico.
- E finalisacion rapido di e trayectoria di e ley ta un necesidad. Ta di suma importancia pa yega na normanan estableci pa compilacion di e cuenta anual, p'asina den futuro por yega na realisa control di e cuenta anual.
- Durante e preparacion y ehecucion di e presupuesto mester pone enfasis riba e maneho di e gastonan p'asina por cumpli cu e normanan cu a wordo palabra. Pa esaki por haci uzo di cifranan periodico di realisacion pa por maneha e ehecucion di e presupuesto.
- Ta hopi importante pa cumpli cu e stipulacionnan di ley y pa pone particularmente atencion na e intencion di e legislador. Transparencia den direccion di Parlamento ta un rekisito.

E recomendacionnan na Parlamento ta como lo siguiente:

- Medidanan mester wordo tuma pa por pone un paro na e efecto negativo di e derecho presupuestario di Parlamento. Ta prudente pa exigi di gobierno pa cumpli cu ley, principalmente e entregamento di documentonan di e presupuesto den e termino stipula pa ley di Comptabilidad. Di e forma aki e necesidad pa haci uzo di articulo 11 di e ley di Comptabilidad di 1989 tambe lo wordo restringi.
- Ta hopi importante pa, e medidanan tuma pa por eherce e trabounan di control y supervision, cu ya a wordo presenta den e mocion di Parlamento, realmente wordo cumpli cu nan. Mester sigui e desaroyo di palabracionnan haci door di gobierno tocante e sostenibilidad di e finansas publico di cerca y cumplimento di esaki mester wordo impone.
- Mester haci uzo di e posibilidad pa laga minister(nan) concerni responsabilisa nan mes ora cu no cumpli cu leynan y palabracionnan haci. E posibilidad pa impone sancion no mester wordo descarta.

Minister di Finansas a reacciona riba nos rapport. E reaccion a wordo inclui integralmente den e rapport hunto cu nos comentario y remarcanan riba esaki.

Samenvatting

In dit rapport doet de Algemene Rekenkamer verslag over het onderzoek naar de jaarrekening van het Land over het dienstjaar 2014 (jaarrekening 2014). Het onderzoek naar de jaarrekening 2014 is onderdeel van de uitvoering van haar wettelijke taak[1]. Hierbij wordt inzicht gegeven in de begrotingsrealisatie over 2014, de kwaliteitsverbeteringen van de jaarrekening 2014 ten opzichte van die van vorig jaar en de ontwikkelingen in de verbetering van het financieel beheer. Ook wordt ingegaan op door de regering gemaakte afspraken om duurzame overheidsfinanciën te garanderen.

Werkzaamheden

De jaarrekening van het Land is net als voorgaande jaren niet aan een accountantscontrole onderworpen. Reden hiervoor is onder meer het feit dat het financieel beheer[2] van het Land niet op orde is. Bij dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer wederom beperkte werkzaamheden verricht naar de jaarrekening 2014 als verantwoordingsdocument. Deze werkzaamheden betreffen het vaststellen van de rekenkundige juistheid, het toetsen van de interne consistentie en externe afstemming van de jaarrekening 2014 en het toetsen van de rechtmatigheid van de begrotingsrealisatie. Hierbij worden de gerealiseerde cijfers afgezet tegen de begrote cijfers van het dienstjaar 2014.

In november 2013 heeft de regering samen met de grootste fractie in de Staten, het *Balanced budget akkoord* [3] gesloten met als einddoel het bereiken van begrotingsevenwicht in het begrotingsjaar 2018. In het *Balanced Budget Akkoord* is een begrotingsnorm voor de komende vier jaren geaccordeerd, namelijk een uitgavenplafond van AWG. 1.350 miljoen per jaar en een inkomstenkader van minimaal AWG. 1.150 miljoen per jaar. Bij dit onderzoek is nagegaan in hoeverre de gemaakte afspraken zijn nagekomen en worden de maatregelen besproken die de regering heeft genomen om dit doel te realiseren.

Afsluitend zijn de ontwikkelingen omtrent het verbeteren van het financieel beheer geïnventariseerd. Bij de inventarisatie is nagegaan of de ontwikkelingen daadwerkelijk hebben geleid tot een beter verloop van de begrotingscyclus, een verbeterde kwaliteit en informatieve waarde van de jaarrekening en een betere beheersing van de begroting.

[1] Artikel 1 juncto artikel 24 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer (AB 1998 no. GT 20).
[2] In bijlage 2 is een definitie van het financieel beheer opgenomen.
[3] *Balanced Budget Akkoord*; Protocol inzake het begrotingsbeleid 2013-2017 van het kabinet Mike Eman II d.d. 5 november 2013.

Bevindingen

De begrotingscyclus van het Land verloopt nog steeds niet naar behoren. De begroting is wederom te laat aangeboden. In 2014 is de begroting pas in december vastgesteld. Door de late vaststelling van de begroting 2014, is ter waarborging van het gaande houden van de overheidsdienst, artikel 11 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV 1989) toegepast. Het budgetrecht van de Staten is door de uitvoering van dit wetsartikel uitgehold.

Ten aanzien van de begrotingsrealisatie wordt geconstateerd dat er in 2014 wederom bij diverse hoofdbudgethouders/ hoofdkostensoorten overschrijdingen in de kosten waar te nemen zijn. Dit ondanks de late beschikbaarheid van de begroting waardoor de ministers voor het overgroot deel van het dienstjaar, slechts een beperkt budget tot hun beschikking hadden.

Om aan de afgesproken begrotingsnorm te kunnen voldoen heeft de regering een financieel kader 2014-2018 gepresenteerd. Het financieel kader bevat tevens doelstellingen, gericht op onder andere inkomstenverhogingen, ombuigingen in de uitgavensfeer en beleidsintensiveringen. Daarnaast heeft de minister van Financiën ter bewaking van de begrotingsuitvoering ook beheersmaatregelen genomen door middel van toepassing van artikel 18 CV 1989. Hierdoor konden geen verplichtingen worden aangegaan zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van deze minister. Het onderzoek wijst uit dat de begrotingsnorm niet is aangehouden bij de opstelling van het financieel kader en de begroting over 2014.

Conclusies

Het jaar 2014 stond in het licht van aanhoudende zorgen over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De financiële situatie wordt gekenmerkt door een groeiend cumulatief exploitatietekort en een stijgende overheidsschuld. Dit heeft er toe geleid, dat de regering afspraken heeft gemaakt om de overheidsfinanciën te verduurzamen en op termijn begrotingsevenwicht te bereiken. Belangrijk is nu om het niet alleen bij afspraken te houden, maar om de gemaakte afspraken ook na te komen. De regering dient over te gaan tot een daadwerkelijke beheersing van de uitgaven, om de meerjarige doelstellingen te bereiken.

Het aanhoudend gebrekkig financieel beheer kent weinig toetsbare verbeteringen. Ondanks de uitgesproken intenties van de regering om prioriteit te geven aan de verbetering van het financieel beheer hebben deze intenties in het afgelopen jaar niet geleid tot concrete verbeteringen. Processen die afhankelijk zijn van het goed functioneren van het financieel beheer, lopen nog steeds niet naar behoren. Een voorbeeld hiervan is de begrotingscyclus en de begrotingsuitvoering, waarbij dreigende overschrijdingen niet op tijd bekend worden gemaakt.

Een positieve ontwikkeling is dat begin 2015 een plan is aangeboden aan de Staten en dat er een nulmeting is verricht naar de huidige situatie van het financieel beheer. Het is van groot belang dat met de nodige voortvarendheid uitvoering wordt gegeven aan het

op orde brengen van het financieel beheer aangezien dit van directe invloed is op de te bereiken doelstelling, namelijk het verduurzamen van 's Lands overheidsfinanciën.

Het continu uithollen van het budgetrecht van Staten blijft een ernstig punt van zorgen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat ook de Staten verantwoordelijk is voor het doen naleven van procedures die haar budgetrecht aangaan. De Staten heeft immers ten aanzien van haar budgetrecht, een controlerende en toezichthoudende taak.

Aanbevelingen

Op grond van de resultaten van het onderzoek worden onderstaand de aanbevelingen aan de ministers, in het bijzonder de minister van Financiën, geformuleerd:

- Het is belangrijk vast te houden aan plannen om het financieel beheer te verbeteren en de aanpak te concretiseren in overleg met de Staten. De verbeteringen in het financieel beheer zijn in grote mate gerelateerd aan de beheersing van de overheidsfinanciën.
- De spoedige afwikkeling van het wetgevingstraject is hierbij een noodzaak. Het is van essentieel belang de verslaggevingsvoorschriften vast te stellen ten behoeve van het samenstellen van de jaarrekening, zodat de daadwerkelijke controle van de jaarrekening op termijn gerealiseerd kan worden.
- Bij het opstellen en de uitvoering van de begroting dient de nadruk gelegd te worden op de beheersing van de kosten om zodoende aan de afgesproken normen te voldoen. Hierbij kan aan de hand van tussentijdse realisatiecijfers de begrotingsrealisatie worden bijgestuurd.
- Het is van belang wettelijke voorschriften na te leven en hierbij bijzondere aandacht te besteden aan de bedoeling van de wetgever, vooral wat betreft de rechten van de Staten. Transparantie jegens de Staten, is hierbij een vereiste.

De aanbevelingen naar de Staten toe zijn als volgt:

- Maatregelen dienen genomen te worden om de uitholling van het budgetrecht een halt toe te roepen. Van de regering dient de naleving van comptabiliteitsvoorschriften, voornamelijk de oplevering van begrotingsdocumenten binnen de wettelijke termijnen, geëist te worden. Hierdoor wordt ook de noodzaak voor de toepassing van artikel 11 CV 1989 beperkt.
- Het is belangrijk dat de, reeds in Statenmoties, opgenomen maatregelen ter uitoefening van de controlerende en toezichthoudende taak, daadwerkelijk worden nageleefd. De door de regering gemaakte afspraken betreffende het verduurzamen van de openbare financiën dienen scherp in de gaten gehouden te worden en de naleving ervan afgedwongen te worden.
- De mogelijkheid om de verantwoordelijke minister(s) op te roepen voor het afleggen van verantwoording bij het niet naleven van wettelijke voorschriften en gemaakte afspraken, dient aangegrepen te worden. Het opleggen van sancties zou hierbij niet geschroomd dienen te worden.

De minister van Financiën heeft op het conceptrapport gereageerd. Zijn reactie is integraal opgenomen in dit rapport samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Het onderzoek naar de jaarrekening 2014 is onderdeel van de uitvoering van de wettelijke taak van de Algemene Rekenkamer. Deze taak behelst het onderzoek van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van het Land. De jaarrekening van het Land kan tot op heden echter niet aan een accountantscontrole worden onderworpen, wat onder meer te wijten is aan het feit dat het financieel beheer[4] niet op orde is. Hoewel van een accountantscontrole van de jaarrekening geen sprake is, noch kan zijn, wordt in dit rapport inzicht gegeven in de verantwoording die de regering middels de jaarrekening 2014, presenteert. Hierbij worden de gerealiseerde cijfers in de jaarrekening 2014 afgezet tegen de begroting 2014 en wordt nagegaan in hoeverre de begroting is over- en onderschreden. Daarnaast wordt ingegaan op afspraken die de regering heeft gemaakt om duurzame overheidsfinanciën te garanderen en worden hieraan verwante maatregelen besproken. Een absolute voorwaarde om duurzame overheidsfinanciën te garanderen is dat het financieel beheer op orde is. Gezien het belang van een goed financieel beheer, worden ook de ontwikkelingen in de verbetering hiervan gepresenteerd.

1.2 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk twee eerst de begrotingscyclus en vervolgens de verantwoording van de uitvoering van de begroting middels de jaarrekening 2014, gepresenteerd. Daarna komt in hoofdstuk drie de duurzame openbare financiën en het financieel beheer aan de orde. Hoofdstuk vier bevat de conclusies en aanbevelingen. Tot slot is in hoofdstuk vijf de reactie van de minister van Financiën[5] weergegeven, voorzien van het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

[4] In bijlage 2 is een definitie van het financieel beheer opgenomen.
[5] Met de minister van Financiën wordt bedoeld de minister belast met de portefeuille van Financiën. Zie bijlage 2 voor een nadere toelichting.

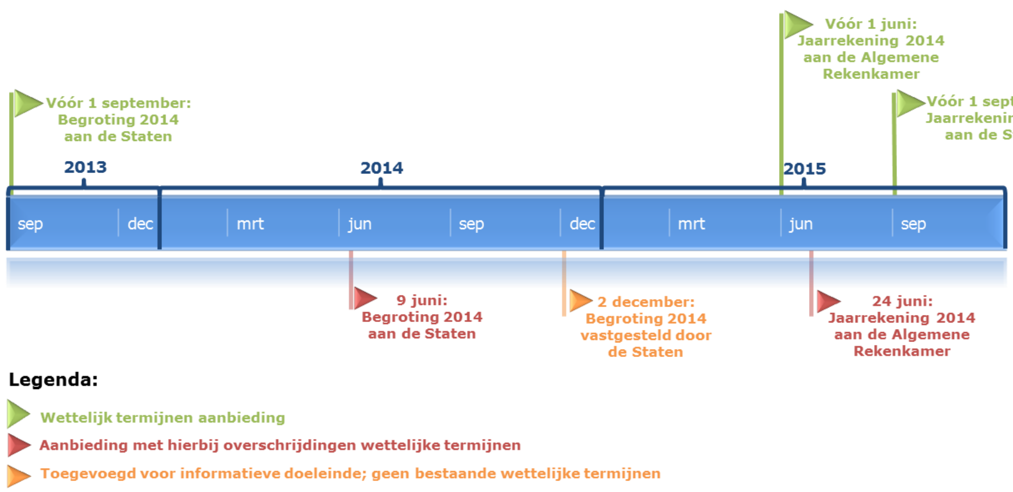
2 Begroting en verantwoording

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen over het begrotingsproces en de jaarrekening 2014, als verantwoordingsdocument gepresenteerd. Begonnen zal worden met de begrotingscyclus. Daarna wordt ingegaan op de bevindingen over de aansluitingswerkzaamheden bij de jaarrekening en de kwaliteitsverbetering ten opzichte van het voorgaande jaar. Afsluitend worden de bevindingen ten aanzien van de begrotingsrealisatie van het dienstjaar 2014 gepresenteerd, waarbij specifieke aandacht wordt besteed aan het budgetrecht van de Staten.

2.1 De begrotingscyclus

Een Landsbegroting is beschikbaar op het moment dat de landsverordening ter vaststelling van deze begroting, wordt geplaatst in het Afkondigingsblad van Aruba. Deze treedt dan in werking met ingang van 1 januari van het jaar waarop de begroting betrekking heeft. De ontwerp-Landsbegroting 2014 is pas op 9 juni 2014 aan de Staten aangeboden, wat ruim 9 maanden te laat was. De begroting is op 2 december 2014 vastgesteld en op 4 december 2014 afgekondigd. Hiermee is de wettelijke termijn van indiening van de begroting overschreden. Het bovenstaande wordt in figuur 1 geïllustreerd.

Figuur 1: Indiening begroting en jaarrekening 2014



De late aanbieding van de begroting is van structurele aard en geeft aan dat de begrotingscyclus niet naar behoren verloopt. Deze structureel late indiening heeft ernstige gevolgen voor het budgetrecht van de Staten. Over deze gevolgen wordt onderstaand op ingegaan. Alvorens dit te doen, wordt eerst de toepassing van de artikelen 11 en 14 van de CV 1989 besproken. Gezien het feit dat er begin januari 2014 nog geen begroting beschikbaar was, is artikel 11 van de CV 1989 toegepast om middelen beschikbaar te stellen om de diensten tijdelijk draaiende te houden. Onderstaand wordt de toepassing van artikel 11 CV 1989 en de gevolgen van de late vaststelling van de begroting gepresenteerd. Hierna wordt de toepassing van artikel 14 CV 1989 besproken.

Artikel 11 CV 1989

In januari 2014 is middels een circulaire[6] aangekondigd dat voor het boekjaar 2014, om de overheidsdienst gaande te houden, ten hoogste 4/12 van de begroting van het jaar 2013 ter beschikking wordt gesteld voor wat de kosten betreft. Vervolgens is eind april 2014 middels een ministeriële beschikking[7] aangekondigd dat de ministers, gelet op artikel 11 lid 2 CV 1989, over een groter gedeelte dan 4/12 van de bedragen die voor gelijksoortige kosten in de begroting 2013 zijn vastgesteld, kunnen beschikken.

De Algemene Rekenkamer heeft in het verleden gerapporteerd over de bepalingen in artikel 11 lid 2 van de CV 1989, welke vatbaar zijn voor interpretatieverschillen[8]. Deze interpretatieverschillen zijn in 2014 wederom aan de orde geweest, gezien het verschil in zienswijze tussen de regering en de Raad van Advies over de inhoud en toepassing van artikel 11 lid 2 CV 1989. De Raad stelt dat dit artikel door de regering onjuist wordt toegepast[9]. Het artikel is namelijk bedoeld om een voorziening te kunnen treffen indien een minister binnen de 4/12 termijn als gesteld in het artikel, hogere uitgaven moet doen. Het artikel is naar mening van de Raad niet bedoeld om de termijn van 4/12 te kunnen verlengen. Het standpunt van de regering is dat het 4/12 deel, gebonden is aan bedragen en niet aan het verloop van tijd. Zij is van mening dat ondanks het feit dat in de memorie van toelichting op artikel 11 gesproken wordt van een periode van een viertal maanden, deze periode niet terug te vinden is in de tekst van artikel 11. De regering stelt dat, zelfs al zou er sprake zijn van een viermaandelijkse periode, de ruimte geboden wordt om daarna, uitgaande van de genoemde kostengrens verder te gaan[10].

De Algemene Rekenkamer merkt op dat de wetgever bij de toepassing van dit artikel beoogt, bij *onvoorziene omstandigheden* de ministers over gelden te doen beschikken om de dienst van hun ministerie, in ieder geval een viertal maanden gaande te houden. *In die tijd dient* de begroting alsnog te worden vastgesteld. Het is echter meer gewoonte dan uitzondering dat de Landsbegroting bij aanvang van het boekjaar nog niet is

[6] Circulaire toepassing artikel 18, lid 2, in relatie tot artikel 11, lid 1, CV 1989 i.v.m. Begrotingsbeleid 2014-2017 d.d. 3 januari 2014.
[7] Ministeriële beschikking d.d. 30 april 2014 no. MFO/389/14.
[8] Rapport Algemene Rekenkamer inzake Onderzoek naar de jaarrekeningen Land 1997-2000.
[9] Advies nummer RvA71/14 betreffende Ontwerp-Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2014 d.d. 2 juni 2014.
[10] Nader rapport inzake ontwerp-landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2014 d.d. 9 juni 2014.

vastgesteld. De ontwerpbegroting van 2014 was in de eerste vier maanden van 2014 nog niet bij de Staten ingeleverd. Daarnaast wordt opgemerkt dat de ministeriële beschikking die door de regering eind april 2014 is uitgebracht, geen limiet stelt aan de gelden die aan de ministers beschikbaar worden gesteld. In de praktijk werden de beschikbare bedragen voor de kosten, op basis van deze ministeriële beschikking, in de centrale administratie van het Land verhoogd naar zes twaalfde (6/12) deel van de begroting van het voorgaande jaar. De handelswijze van de regering, lijkt de normatiek van artikel 11 dan ook niet te volgen. De Algemene Rekenkamer stelt wederom dat met de toepassing van de bepaling van artikel 11, het budgetrecht van de Staten wordt uitgehold. De Staten heeft namelijk geen voorafgaande autorisatie gegeven voor de gerealiseerde kosten gedurende 2014.

Artikel 14 CV 1989

Aan een minister kan gedurende het dienstjaar, door de Staten, machtiging worden verleend om zijn goedgekeurde begroting voor het desbetreffend jaar, te overschrijden (artikel 14 CV 1989). Op deze manier kunnen dreigende overschrijdingen op een rechtsgeldige manier plaatsvinden. De toepassing van dit artikel is nagegaan.

Hoewel de Staten de ontwerp-Landsbegroting 2014, op 25 juni 2015 heeft goedgekeurd, werd deze niet geformaliseerd, met een begrotingsimpasse als gevolg. De formalisatie is pas geschied op 4 december 2015, waarbij per deze datum tevens de wijziging op de Landsbegroting 2014 heeft plaatsgevonden. Gezien de Landsbegroting voor vrijwel geheel 2014 ontbrak, was het niet mogelijk de voorhangprocedure ex artikel 14 van de CV 1989[11] te doorlopen. Door de late beschikbaarheid van de begroting 2014 en het uitblijven van de voorhangprocedure, is de controle- en toezichthoudende taak van de Staten volledig buiten spel gezet.

2.2 Aansluiting en kwaliteit van de jaarrekening

Door de nog bestaande tekortkomingen in de financiële beheersing en informatievoorziening en het ontbreken van toereikende wet- en regelgeving, heeft de Algemene Rekenkamer geen onderzoek verricht naar de betrouwbaarheid van de jaarrekening 2014. Bij het onderzoek naar de jaarrekening 2014, als verantwoordingsdocument, zijn aansluitingswerkzaamheden verricht en is de rechtmatigheid van de begrotingsrealisatie getoetst. Eerst worden de bevindingen over de interne consistentie en de externe afstemming van de jaarrekening 2014 [12] gepresenteerd. Daarna wordt de kwaliteit van de jaarrekening ten opzichte van die van 2013 vergeleken.

[11] Zie bijlage 2 voor een toelichting op dit artikel.
[12] De bevindingen worden in grote lijnen weergegeven. Voor een uitgebreidere presentatie van de bevindingen wordt verwezen naar bijlage 3.

Interne consistentie

De jaarrekening 2014 is rekenkundig juist en intern consistent, met uitzondering van een verschil in de bijlagen van de jaarrekening 2014. Interne consistentie betekent dat de opgenomen cijfers in de verschillende onderdelen van de jaarrekening op elkaar aansluiten. De verschillende onderdelen van de jaarrekening zijn: de balans, de exploitatierekening, de staat van investeringen, de staat van herkomst en besteding van middelen (SHBM) en de bijbehorende toelichting en bijlagen.

Externe afstemming

Bij de externe afstemming is nagegaan of de jaarrekening 2014 aansluit op de centrale financiële administratie van het Land[13], de jaarrekening 2013 en de goedgekeurde begroting over 2014.

De jaarrekening 2014 sluit, op de onderdelen balans, exploitatierekening en staat van investeringen, aan op de centrale financiële administratie van het Land. Voor wat de SHBM betreft, zijn geen aansluitingswerkzaamheden verricht aangezien de cijfers niet volledig zijn ontleend uit de centrale financiële administratie. In twee bijlagen in de jaarrekening, namelijk de bijlagen *Meerjarenplan leningen* en *Financieringsbehoefte*, zijn geringe verschillen geconstateerd tussen de jaarrekening en de centrale financiële administratie. Ook de vergelijkende cijfers over het jaar 2013 in de jaarrekening 2014 komen nagenoeg overeen met de cijfers in de jaarrekening 2013. Afsluitend wordt vermeld dat de in de jaarrekening 2014 opgenomen begrotingscijfers, aansluiten op de goedgekeurde begroting 2014.

Kwaliteit jaarrekening ten opzichte van 2013

Met deze vergelijking wordt gekeken naar de kwaliteitsverbetering van de jaarrekening ten opzichte van het voorgaand jaar. Geconstateerd wordt dat de jaarrekening qua presentatie, toelichting en de voorziening van informatie over de beleidsrealisatie, nagenoeg hetzelfde is gebleven als de jaarrekening 2013. Een uitzondering is de toevoeging van bijlagen over de kosten, middelen en investeringen van voorgaande jaren. De bijlagen geven meer inzicht over de samenstelling van deze posten. Ten aanzien van het beheer van de kosten voorgaande jaren hanteert de Directie Financiën sinds 2014, een gewijzigde boekingsgang. Vanaf het boekingsjaar 2014 worden deze kosten op de balans gepresenteerd door middel van een transitorische post. Een dergelijke boekingsgang wordt aangemerkt als een verbetering van de verantwoording van de kosten, omdat de kosten toegerekend worden aan het jaar waarin de verplichting is aangegaan. Door deze boekingsgang wordt het effect van de kosten voorgaande jaren op het resultaat van latere jaren verminderd.

Gezien de ontoereikende regelgeving voor wat de jaarrekening betreft, zijn in het jaar 2010 minimale kwaliteitseisen geformuleerd, waaraan de jaarrekening van het Land dient te voldoen in afwachting van een wijziging van de comptabele wetgeving. Deze wijziging heeft tot op heden, na 5 jaar nog niet plaatsgevonden, waardoor de Algemene

[13] Bij de aansluiting van de jaarrekening op de financiële administratie is niet onderzocht of de in de financiële administratie opgenomen cijfers juist, volledig en betrouwbaar zijn.

Rekenkamer de minimale kwaliteitseisen als norm heeft aangehouden. Bij het onderzoek naar de jaarrekening 2013 werd geconstateerd dat niet aan de minimale kwaliteitseisen werd voldaan. Ook hier is voor jaarrekening 2014 geen wijziging in opgetreden, de jaarrekening voldoet wederom niet aan de minimale kwaliteitseisen. Voor een overzicht van de bevindingen op dit onderdeel wordt verwezen naar bijlage 3.

2.3 Begrotingsrealisatie

De begrotingsrealisatie omhelst de uitvoering van het voorgenomen beleid door de regering, binnen de vastgestelde begroting. De gerealiseerde cijfers zijn afgezet tegen de begrote cijfers van het dienstjaar 2014. In de volgende paragrafen wordt de realisatie van kosten en middelen over het dienstjaar 2014 gepresenteerd.

2.3.1 Over- en onderschrijdingen

De begroting wordt op het niveau van hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort [14] goedgekeurd, dit is het autorisatieniveau van de Staten. In deze paragraaf worden eerst de overschrijdingen die zich in de kosten hebben voorgedaan gepresenteerd. Daarna wordt een beeld gegeven van de onderschrijdingen in de middelen.

Kosten

In 2014 zijn wederom bij diverse hoofdbudgethouders/ hoofdkostensoorten overschrijdingen in de kosten waar te nemen. Dit ondanks de late beschikbaarheid van de begroting waardoor de ministers voor het overgroot deel van het jaar, slechts een beperkt budget tot hun beschikking hadden. De beperkte beschikbaarheid van middelen is reeds in paragraaf 2.1 aan de orde geweest. Bovendien heeft de minister van Financiën in 2014 extra maatregelen genomen voor het bewaken van de begrotingsuitvoering. Hierbij konden geen verplichtingen worden aangegaan zonder de voorafgaande toestemming van de minister van Financiën[15]. Deze maatregel, conform artikel 18 CV 1989, wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht.

De Algemene Rekenkamer beperkt zich in onderstaande tabel tot de weergave van de tien grootste overschrijdingen in absolute bedragen, welke in volgorde van grootte worden gepresenteerd.

[14] Voor een korte toelichting wordt verwezen naar bijlage 2.
[15] Circulaire toepassing artikel 18, lid 2, in relatie tot artikel 11, lid 1, CV 1989 i.v.m. Begrotingsbeleid 2014-2017 d.d. 3 januari 2014 en Circulaire toepassing artikel 18 lid 2, CV 1989 d.d. 1 september 2014.

Tabel 1: Tien grootste overschrijdingen in de kosten

	Budgethouder/ Hoofdkostensoort	Begroot	Werkelijk	Over-schrijding	In % t.o.v. de begroting
1	104 Financierings- & Algemene dekkingsmiddelen/ 4700 Bijdragen & afschrijvingen	0	26.414.615	26.414.615	-
2	033 Openbare Werken/ 4700 Bijdragen & afschrijvingen	50.175.200	54.259.437	4.084.237	8%
3	073 Bijzonder basisonderwijs/ 4600 Subsidies	40.778.200	44.640.776	3.862.576	9%
4	066 Overig Volksgezondheid, Ouderenzorg & Sport/ 4700 Bijdragen & afschrijvingen	120.827.400	124.681.928	3.854.528	3%
5	125 Openbaar Vervoer/ 4619 Overdrachten binnenland	0	3.000.000	3.000.000	-
6	035 Infrastructuur/ 4700 Bijdragen & afschrijvingen	5.014.100	7.208.519	2.194.419	44%
7	066 Overig Volksgezondheid Ouderenzorg & Sport/ 4300 Goederen en diensten	11.950.200	13.739.597	1.789.397	15%
8	077 Bijzonder MAVO onderwijs/ 4600 Subsidies	20.769.300	22.442.167	1.672.867	8%
9	020 Minister van Infrastructuur, Integratie & Milieu/ 4300 Goederen en diensten	3.317.900	4.983.324	1.665.424	50%
10	079 Lager beroepsonderwijs-EPB/ 4600 Subsidies	23.496.700	25.133.883	1.637.183	7%

Bron: jaarrekening 2014

Uitgaven in een dienstjaar dienen binnen de grenzen van de door de Staten geautoriseerde begroting te blijven. Als blijkt dat de gerealiseerde bedragen hoger zijn dan de geraamde bedragen, ook na de gewijzigde begroting, is er in beginsel sprake van onrechtmatige [16] uitgaven, gezien de bij wet geautoriseerde bedragen worden overschreden. Het is van essentieel belang om in de jaarrekening een toelichting te geven op deze afwijkingen. Naast het afleggen van verantwoording aan de Staten, geeft een toereikende toelichting in de jaarrekening, de gebruiker de mogelijkheid deze te beoordelen en binnen de juiste context te plaatsen.

De tekstuele toelichting per ministerie is gewijzigd ten opzichte van vorig jaar. De tekstuele toelichting wordt in de jaarrekening 2014 per ministerie per hoofdkostensoort gepresenteerd. In de jaarrekening 2013 werd een indeling per hoofdbudgethouder aangehouden. De toelichting per hoofdbudgethouder sluit echter beter aan op het autorisatieniveau van de Staten. In de meeste gevallen is de toelichting vooralsnog niet toereikend.

Middelen

De middelen dienen ter dekking van de kosten. De werkelijke ontvangsten zijn dan ook van groot belang. Hoewel het uitblijven van de ontvangst in middelen geen wettelijke implicaties met zich meebrengt, is dit wel van invloed op het exploitatiesaldo met hierbij de vermogenspositie van het Land. Het exploitatiesaldo is het bedrag, dat middels landsverordening door de Staten dient te worden vastgesteld. De realisatie van de middelen kent verschillende onderschrijdingen. De tien grootste onderschrijdingen in absolute bedragen, worden in volgorde van grootte in tabel 2 gepresenteerd.

[16] Voor een korte toelichting wordt verwezen naar bijlage 2.

Tabel 2: Tien grootste onderschrijdingen in de middelen

	Budgethouder/ Hoofdkostensoort	Begroot	Werkelijk	Onder-schrijding	In % t.o.v. de begroting
1	182 Telecommunicatie/ 8400 Rechten, boeten & overig	20.200.000	9.531.993	10.668.007	53%
2	101 Belastingen en I&A/ 8200 Indirecte belastingen	431.950.000	422.867.362	9.082.638	2%
3	035 Infrastructuur/ 8700 Niet-belastingopbrengsten	25.735.000	21.697.400	4.037.600	16%
4	048 Overig Toerisme, Transport, Primaire Sector & Cultuur / 8400 Rechten, boeten & overig	2.250.000	0	2.250.000	100%
5	124 Scheepvaart / 8400 Rechten, boeten & overig	2.000.000	0	2.000.000	100%
6	193 Gerecht in eerste aanleg / 8300 Retributies, leges & recht	1.000.000	0	1.000.000	100%
7	101 Belastingen en I&A/ 8400 Rechten, boeten & overig	1.000.000	0	1.000.000	100%
8	101 Belastingen en I&A / 8700 Niet-belastingopbrengsten	5.650.000	4.915.155	734.845	13%
9	138 Sociale Voorzieningen en maatschappelijk werk/ 8300 Retributies, leges & recht	700.000	0	700.000	100%
10	150 Economische Zaken, Handel & Industrie / 8300 Retributies, leges & recht	1.278.600	675.641	602.959	47%

Bron: jaarrekening 2014

Net zoals bij de kosten wordt geconstateerd dat er bij de toelichting bij de middelen in de jaarrekening 2014, summier inzicht wordt gegeven in de oorzaken van de onderschrijdingen. Ook bij de middelen wordt de toelichting op totaalniveau per ministerie per hoofdkostensoort gepresenteerd; en niet per hoofdbudgethouder zoals vorig jaar het geval was.

2.3.2 Totale realisatie

In deze paragraaf wordt eerst de realisatie van kosten en middelen per ministerie gepresenteerd. Daarna wordt een beeld gegeven van de realisatie op totaalniveau. Het exploitatiesaldo wordt op dit niveau bepaald.

Totale kosten op ministerieniveau

Op ministerieniveau is de realisatie van de kosten als volgt:

Tabel 3: Realisatie kosten

Ministerie	Realisatie 2014				In vergelijking met 2013	
	Begroting 2014	*Jaarrekening 2014*	*Over- (-) of onder-schrijding (+)*	*In %*	*Jaarrekening 2013*	*Stijging (+) of daling (-)*
Algemene Zaken	85.395.700	82.625.411	2.770.289	3%	90.103.826	-7.478.415
Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur & Integratie	137.800.000	50.868.453	-6.150.315	-4%	170.699.361	-26.749.046
Toerisme, Transport, Primaire sector & Cultuur	49.241.400	50.868.453	-1.627.053	-3%	58.734.328	-7.865.875
Economische Zaken, Communicatie, Energie & Milieu	32.551.400	30.999.545	1.551.855	5%	20.951.872	10.047.673
Volksgezondheid, Ouderenzorg & Sport	203.663.400	206.354.502	-2.691.102	-1%	191.782.433	14.572.069
Sociale Zaken, Jeugd & Arbeid	67.829.200	64.754.876	3.074.324	5%	87.368.127	-22.613.251
Onderwijs & Gezin	267.091.200	271.524.471	-4.433.271	-2%	285.972.442	-14.447.971
Justitie	197.940.200	193.973.428	3.966.772	2%	201.131.130	-7.157.702
Financiën & Overheidsorganisatie	369.292.400	382.685.902	-13.393.502	-4%	360.567.728	22.118.174
Totaal	**1.410.804.900**	**1.427.736.903**	**-16.932.003**	**-1%**	**1.467.311.247**	**-39.574.344**

Bron: jaarrekening 2014

Bij vijf van de negen ministeries is een overschrijding in de kosten te bemerken. De grootste overschrijding op ministerieniveau is te zien bij het ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie. Bij dit ministerie wordt de begroting met 4% van de begroting, overschreden. Deze overschrijding wordt in grote mate veroorzaakt door de post Bijdragen en afschrijvingen, waarbij de begroting met ruim 27 miljoen wordt overschreden. De toelichting geeft aan dat dit voornamelijk het gevolg is van de realisatie van niet begrote dotaties aan voorzieningen inzake studieleningen (AWG. 25 miljoen). Wegens onderschrijdingen op de resterende kostenposten van circa 14 miljoen, bedraagt de overschrijding bij dit ministerie per saldo AWG. 13.393.502.

Ook bij het ministerie van Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur & Integratie is een overschrijding van 4% van het budget van dit ministerie waar te nemen. De toelichting in de jaarrekening geeft aan dat dit wordt veroorzaakt door een overschrijding op de post Goederen en diensten van circa AWG. 2,3 miljoen en de post Bijdragen en afschrijvingen van circa AWG. 6,1 miljoen. Door onderschrijdingen op de resterende posten, komt het totaalbedrag van de overschrijding uit op AWG. 6.150.315.

In vergelijking met 2013 zijn de totale kosten gedaald met circa AWG. 39,6 miljoen. In de toelichting wordt aangegeven dat de kostenverlaging voornamelijk betrekking heeft op de verlaging van de werkgeversbijdragen als resultaat van de hervorming van de ambtenarenpensioenen (AWG. 38,9 miljoen).

Totale middelen op ministerieniveau

De realisatie van de middelen is als volgt:

Tabel 4: Realisatie middelen

Ministerie	Realisatie 2014				In vergelijking met 2013	
	Begroting 2014	*Jaarrekening 2014*	*Over- (-) of onder- schrijding (+)*	*In %*	*Jaarrekening 2013*	*Stijging (+) of daling (-)*
Algemene Zaken	19.323.600	20.060.637	737.037	4%	19.137.340	923.297
Ruimtelijke Ontwikkeling, Infrastructuur & Integratie	37.268.600	34.940.239	-2.328.361	-6%	37.948.444	-3.008.205
Toerisme, Transport, Primaire sector & Cultuur	10.889.800	5.191.387	-5.698.413	-52%	30.269.846	-25.078.459
Economische Zaken, Communicatie, Energie & Milieu	35.273.100	24.936.677	-10.336.423	-29%	38.871.960	-14.935.283
Volksgezondheid, Ouderenzorg & Sport	24.571.400	25.758.551	1.187.151	5%	21.124.941	4.633.610
Sociale Zaken, Jeugd & Arbeid	781.3	56,790	-724.51	-93%	2.624.038	-2.567.248
Onderwijs & Gezin	1.363.400	904.373	-459.027	-34%	940.491	-36.118
Justitie	8.913.000	9.965.478	1.052.478	12%	9.793.147	172.331
Financiën & Overheidsorganisatie	1.003.665.900	1.022.166.259	18.500.359	2%	968.336.988	53.829.271
Totaal	**1.142.050.100**	**1.143.980.391**	**1.930.291**	**0%**	**1.130.047.195**	**13.933.196**

Bron: jaarrekening 2014

Bij vijf van de negen ministeries wordt een onderschrijding in de middelen ten opzichte van de begroting geconstateerd. Op totaalniveau is er sprake van een geringe overschrijding van AWG. 1.930.291 op de middelen. Dit betekent dat in 2014 meer middelen zijn gerealiseerd dan begroot. Dit in tegenstelling tot het jaar 2013 waar er sprake was van een onderschrijding van AWG. 7.302.709 ten opzichte van de begroting van dit dienstjaar.

In vergelijking met 2013 zijn de middelen met circa AWG. 14 miljoen gestegen. De grootste stijging is te bemerken bij het ministerie van Financiën & Overheidsorganisatie. Hier is een stijging waar te nemen in de directe belastingen van AWG. 39,2 miljoen, de indirecte belastingen van 12,4 miljoen en de overige ontvangsten van circa 12,8 miljoen. Wegens een daling in de resterende middelenposten van per saldo AWG. circa 10,5 miljoen, bedraagt de stijging in middelen bij dit ministerie bijna 54 miljoen ten opzichte van 2013.

De grootste daling in middelen is te zien bij het ministerie van Toerisme, Transport, Primaire sector en Cultuur. Ten opzichte van 2013 dalen de middelen met ruim AWG. 25 miljoen. Dit komt voornamelijk door de bijzondere dividenduitkering van AWG. 20 miljoen van de Aruba Airport Authority N.V. die in het jaar 2013 heeft plaatsgevonden. In 2014 bedraagt deze dividenduitkering AWG. 3 miljoen.

Totaalniveau

De begrotingsrealisatie wordt ook op totaalniveau gepresenteerd. Het totaalniveau is van belang, omdat het exploitatiesaldo van het Land op dit niveau wordt bepaald. In tabel 5 wordt de realisatie op totaalniveau weergegeven.

Tabel 5: Exploitatiesaldo

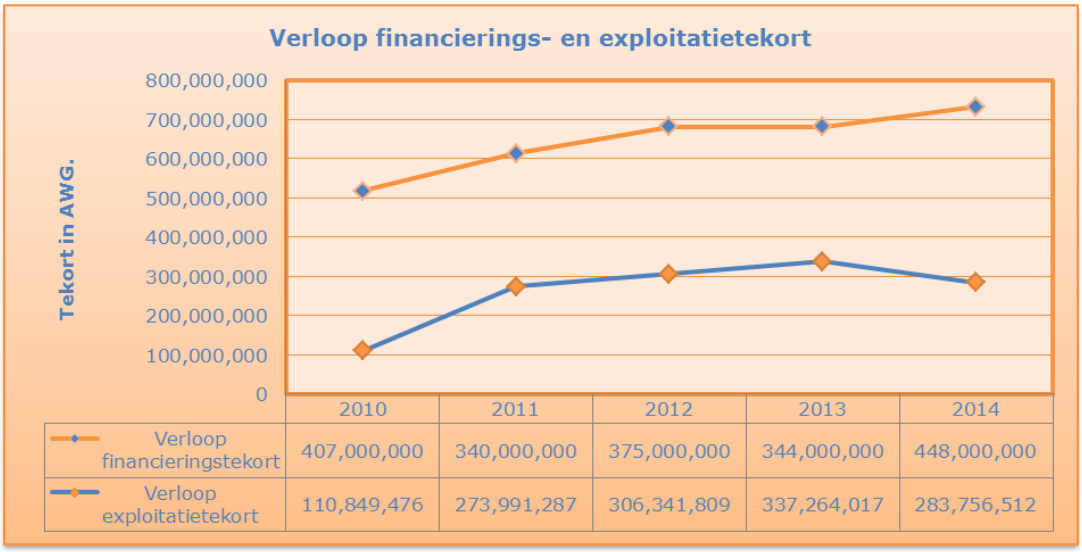
Algemene Dienst	Begroting 2014	Jaarrekening 2014	Verschil t.o.v. de begroting	Jaarrekening 2013
Totale kosten	1.410.804.900	1.427.736.903	-16.932.003	1.467.311.208
Totale middelen	1.142.050.100	1.143.980.391	- 1.930.291	1.130.047.191
Exploitatiesaldo	**-268.754.800**	**-283.756.512**	**-15.001.712**	**-337.264.017**

In bovenstaande tabel wordt de realisatie in de kosten en middelen op totaalniveau gepresenteerd. Gezien de overschrijdingen in de kosten en de geringe meevallende realisatie in de middelen, is het exploitatietekort ruim AWG. 15 miljoen groter dan voorzien in de begroting. Vergeleken met het jaar 2013, is er sprake van een verlaging van het exploitatietekort van circa AWG. 53,5 miljoen.

Opgemerkt wordt dat voor een groot deel van 2014 beperkte middelen ter beschikking zijn gesteld wegens de late beschikbaarheid van de begroting. Daarnaast zijn er kosten-remmende maatregelen genomen om zodoende het exploitatietekort terug te doen dringen en de financiële positie van het Land te verbeteren. Deze maatregelen worden in het volgende hoofdstuk toegelicht.

Hoewel het exploitatiesaldo in 2014 is gedaald, is de schuldpositie van het Land verslechterd. Het financieringstekort is in 2014 wederom gestegen, voornamelijk als gevolg van de hervorming van ambtenarenpensioenen. Door deze hervormingen zijn de personeelskosten verlaagd, maar heeft het Land een eenmalige kapitaaloverdracht gedaan aan het pensioenfonds. Onderstaand wordt een beeld gegeven van het financierings- en exploitatietekort over de afgelopen jaren.

Figuur 2: Verloop financierings- en exploitatietekort 2010-2014



Bron: Jaarrekeningen Land over de jaren 2010 tot en met 2014.

Behalve de kostenverlaging naar aanleiding van de hervorming valt uit de realisatiecijfers geen kostenbeheersing te bemerken. De daadwerkelijke beheersing van kosten is over het algemeen noodzakelijk om de schuld van het Land te doen terugdringen en de meerjarige doelstellingen te bereiken.

3 Duurzame overheidsfinanciën en het financieel beheer

3.1 Zorgen financiële situatie Land

In het onderzoekrapport naar de jaarrekening 2013, heeft de Algemene Rekenkamer haar zorgen geuit over de financiële situatie van het Land. Voor het jaar 2014 zijn de zorgen over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, terug te zien in documentatie van onder anderen de Raad van Advies, het College Financieel Toezicht (CFT), het International Monetair Fonds (IMF) en de Koninkrijksregering.

De regering presenteert voor het jaar 2014 een ommekeer in het begrotingsbeleid. Zij geeft aan in het jaar 2014 overgestapt te zijn van een anticyclisch beleid naar een trendmatig begrotingsbeleid, dat de komende jaren zal worden voortgezet. De nadruk van haar beleid is komen te liggen op het verduurzamen van de openbare financiën door het afbouwen van de schuldpositie van het Land en het op termijn realiseren van begrotingsevenwicht. Om duurzaam begrotingsevenwicht te bereiken heeft de regering diverse afspraken gemaakt en maatregelen genomen, welke in de volgende paragraaf gepresenteerd zullen worden. Hierbij wordt waar mogelijk, getoetst in hoeverre gemaakte afspraken zijn nagekomen. Een belangrijke voorwaarde is hierbij dat het financieel beheer op orde is. Daarom worden tevens de meest relevante ontwikkelingen in de verbetering hiervan gepresenteerd.

3.2 Balanced budget akkoord

De regering heeft samen met de grootste fractie in de Staten, het *Balanced budget akkoord*[17] gesloten. Het doel is om de komende jaren een systematische verlaging van het financieringstekort te bewerkstelligen en in het begrotingsjaar 2018, begrotingsevenwicht te bereiken. De regering is van plan om haar beleidsdoel, in de Staatsregeling van Aruba te verankeren middels het opnemen van een *Balanced budget rule,* welke per 1 januari 2016 van kracht dient te zijn.

In het *Balanced budget akkoord* heeft de regering een begrotingsnorm vastgelegd die zal gelden voor de komende vier jaren. Conform de gemaakte afspraken zal voor het Land als geheel, een uitgavenplafond gelden van AWG. 1.350 miljoen per jaar. Voor de

[17] *Balanced Budget Akkoord*; Protocol inzake het begrotingsbeleid 2013-2017 van het kabinet Mike Eman II d.d. 5 november 2013.

inkomsten zal een inkomstenkader gelden van minimaal AWG. 1.150 miljoen per jaar, welke de nominale groei van de economie zal volgen. Er wordt een strikte scheiding gehanteerd tussen inkomsten en uitgaven. Dit houdt in dat een meevaller in de inkomsten niet kan worden gebruikt voor extra uitgaven. Andersom dienen lager dan verwachte inkomsten ook niet direct gecompenseerd te worden met lagere uitgaven. Daarnaast dienen tegenvallers aan de uitgavenkant, binnen het uitgavenplafond gecompenseerd te worden. Incidentele of tijdelijke meevallers aan de uitgavenkant kunnen niet worden gebruikt voor structurele uitgaven[18].

Naar aanleiding van het aangepast begrotingsbeleid en als uitvloeisel van de in het *Balanced budget akkoord* gemaakte afspraken, is door de regering in de ontwerp-Landsbegroting 2014 een meerjarig financieel kader 2014-2017[19] gepresenteerd. De Staten heeft dit financieel kader via een motie ondersteund. Gezien vragen over het realiteitsgehalte van de ontwerp-Landsbegroting 2014, waardoor de door de Staten goedgekeurde begroting niet door de Gouverneur is ondertekend, is de ontwerp-Landsbegroting 2014 door het CFT getoetst. Naar aanleiding van het CFT-rapport van september 2014 heeft de regering een aantal aanpassingen in de Landsbegroting 2014 doorgevoerd. In de wijziging op de ontwerp-Landsbegroting 2014 van november 2014, werd daarbij tevens een aangepast meerjarig kader over de periode 2014 tot en met 2018 gepresenteerd[20]. Het financieel kader is gewijzigd en ten opzichte van het eerste kader uitgebreid. Het aangepaste kader bevat tevens 28 doelstellingen, gericht op onder anderen inkomstenverhogingen, ombuigingen in de uitgavensfeer en beleidsintensiveringen. Deze worden in paragraaf 3.2.1 verder behandeld.

De vastgestelde begroting 2014 is afgezet tegen het aangepast financieel kader over het jaar 2014. Hierbij is ook nagegaan of de begrotingsnorm conform het *Balanced budget akkoord* is aangehouden. In onderstaande tabel worden de bevindingen gepresenteerd.

Tabel 6: Vergelijking financieel kader, begroting 2014 en begrotingsnorm

Vergelijking financieel kader, begroting 2014 en begrotingsnorm	Financieel kader over 2014[21]		Begroting 2014[22]		
	Bedrag kader 2014	*Afwijking t.o.v. begrotingsnorm*	*Bedrag Begroting 2014*	*Afwijking t.o.v. begrotingsnorm*	*Afwijking t.o.v. financieel kader*
Totale inkomsten *Inkomstenkader: minimaal AWG. 1.150*	1.133	*-17*	1.142	*-8*	9
Totale uitgaven *Uitgavenplafond: AWG. 1.350*	1.563	*213*	1.558	*208*	-5
Netto kredietverlening	14		28		14
Financieringssaldo	- 444		- 444		0
Financieringssaldo t.o.v. BBP (%)	- 9.3		- 9.3		0

Bron: Begroting 2014 van het Land, vastgesteld december 2014 (Memorie van Toelichting)

[18] Bron: Nota Financiën 2014 behorende bij Landsbegroting 2014; Op weg naar duurzaam houdbare overheidsfinanciën d.d. 19 mei 2014 en Memorie van Toelichting op de ontwerp-Landsbegroting 2014.
[19] Zie bijlage 4: Meerjarig financieel kader 2014-2017.
[20] Zie bijlage 4: Meerjarig financieel kader 2014-2018.
[21] Meerjarig kader; pagina 19 Memorie van Toelichting op de Landsverordening tot wijziging van het ontwerp van de Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2014.
[22] AB 2014 no. 66 en AB 2014 no. 67.

Tabel 6 laat zien dat de begroting 2014 voor zowel de inkomsten als uitgaven binnen het aangepaste financieel kader is gebleven. Alhoewel dit het geval is, merkt de Algemene Rekenkamer op dat dit aangepaste meerjarig financieel kader voor 2014, niet voldoet aan de begrotingsnorm conform het *Balanced budget akkoord*. De gepresenteerde inkomsten voor 2014 zijn namelijk AWG. 17 miljoen lager dan het minimale inkomstenkader en de gepresenteerde uitgaven zijn AWG. 213 miljoen hoger dan het uitgavenplafond. De hogere uitgaven worden onder meer veroorzaakt door de eenmalige overdracht aan het Algemene Pensioenfonds Aruba (APFA) van AWG. 178,7 miljoen.

Ook de in 2014 begrote inkomsten en uitgaven voldoen niet aan de afgesproken begrotingsnorm. De begrote inkomsten zijn namelijk AWG. 8 miljoen lager dan het inkomstenkader en de begrote uitgaven zijn AWG. 208 miljoen hoger dan het kostenplafond. Dit komt door de doorgevoerde wijzigingen in de begroting naar aanleiding van de aanbevelingen van het CFT.

3.2.1 Maatregelen ter behaling van begrotingsevenwicht

De regering heeft in 2014 maatregelen genomen en initiatieven aangekondigd om de gepresenteerde doelstellingen voor het behalen van begrotingsevenwicht waar te maken. Aanvullend wordt opgemerkt dat de Staten ook maatregelen heeft getroffen ter waarborging van haar toezichthoudende taak en budgetrecht. De maatregelen worden onderstaand gepresenteerd.

Toepassing artikel 18 CV 1989

In 2014 heeft de minister van Financiën het nodig geacht om strikte maatregelen te nemen ter bewaking van de begrotingsuitvoering. De minister van Financiën heeft in 2014 zijn financieel beleid aangescherpt, door onder andere zijn toezichtstaak conform artikel 18 van de CV 1989 aan te passen. Dit betekent dat voor alle verplichtingen waarmee een financieel belang gemoeid is van AWG. 25.000 of meer, de uitdrukkelijke voorafgaande goedkeuring van de minister vereist was. Tot slot is er een verplichtingenstop ingesteld voor verplichtingen zonder voorafgaande goedkeuring van de minister van Financiën.

Specifieke doelstellingen meerjarig financieel kader 2014-2018

De specifieke meerjarige doelstellingen die de regering in de begroting 2014 [23] presenteert, betreffen onder anderen inkomstenverhogende en uitgaven verlagende initiatieven. Deze zijn, uitgaande van een basisscenario met cijfers onderbouwd. In totaal worden in de specificatie 28 doelstellingen gepresenteerd, onderverdeeld in vier categorieën, te weten: inkomstenverhogende initiatieven (2), ombuigingen in de uitgaven (21), beleidsintensiveringen (4) en een doelstelling gerelateerd aan de netto kredietverlening (1). Onder de categorie *ombuigingen* is er een verdere indeling naar

[23] Zie Memorie van Toelichting op de Landsverordening tot wijziging van het ontwerp van de Landsverordening tot vaststelling van de begrotingen van de ministeries van het Land voor het dienstjaar 2014.

uitgavengroep, namelijk: personeelskosten, goederen en diensten, AZV, subsidies en overdrachten en kapitaaluitgaven en investeringen.

Toezicht in de voorbereidingsfase

Gezien de plannen van de regering om begrotingsregels op te nemen in de Staatsregeling van Aruba, is besloten om een onafhankelijke *Fiscal Council* op te richten, die uiterlijk in 2016 operationeel dient te zijn. De *Fiscal Council* zal moeten toezien op de naleving van de begrotingsregels en adviezen uit moeten brengen aan de regering over concepten van ontwerp-landsverordeningen tot vaststelling van de begrotingen van het Land, de wijzigingen hierop en daarmee samenhangende aangelegenheden. Afgesproken werd dat vooruitlopend op de operationalisering van de *Fiscal Council*, de ramingen in de conceptbegroting 2015, van een deskundigenbericht van het CFT worden voorzien, alvorens deze aan de Raad van Advies worden voorgelegd. De afspraken over het toezicht in de voorbereidingsfase zijn middels het akkoord van 2 mei 2015 tussen de landen Aruba en Nederland, verscherpt. De landen zijn overeengekomen dat een College Aruba financieel toezicht wordt ingesteld ter uitvoering van onafhankelijk toezicht bij de totstandkoming en uitvoering van de begrotingen van het Land en daarmee samenhangende aangelegenheden. De instelling van dit college heeft ten tijde van het onderzoek, vooralsnog niet plaatsgevonden.

Toezicht door de Staten

De Staten heeft bij de behandeling van de begroting 2014 de noodzaak geuit om geïnformeerd te zijn over alle aspecten van regeringsverantwoordelijkheid om haar controlerende en toezichthoudende taak goed te kunnen uitoefenen. In een motie[24] heeft de Staten aangegeven dat de regering op regelmatige basis rapportage dient te doen, over de financiële en economische situatie van het Land. De Staten wenst ook tijdig en volledig inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de ontvangsten en uitgaven van het Land en eventuele risico's welke hieraan gerelateerd zijn. Daarnaast is besloten om de regering te instrueren om de Staten op regelmatige basis over de in- en uitvoering van de *Balanced budget rule* te informeren.

3.2.2 Toets aan realisatiecijfers 2014

Nagegaan is in hoeverre de werkelijke cijfers zoals gepresenteerd in de jaarrekening 2014 voldoen aan de begrotingsnorm conform het *Balanced budget akkoord* en de hiermee samenhangende financiële kaders. Deze toets biedt namelijk inzicht in het op termijn behalen van de doelstellingen van de regering om duurzame overheidsfinanciën te garanderen.

Op totaalniveau is getoetst of de werkelijk behaalde resultaten zoals gepresenteerd in de jaarrekening 2014, voldoen aan de begrotingsnorm en of deze binnen het financieel kader zijn gebleven. Tevens wordt het resultaat over 2014 ten opzichte van de

[24] Motie no.2 d.d. 23 juni 2014 horende bij de behandeling van de begroting van Land 2014.

resultaten van 2013 in kaart gebracht. De bevindingen worden in tabel 7 tabel gepresenteerd.

Tabel 7: Realisatie begrotingsnorm en financieel kader over 2014

Realisatie begrotingsnorm en financieel kader (in AWG. mln.)	2014			2013	
	Financieel kader	*Werkelijk*	*Verschil boven/ onder (-)*	*Werkelijk*	*Verschil t.o.v. 2014 stijging/ daling (-)*
Totale inkomsten	1,133	1.161	28	1.156	5
Inkomstenkader: minimaal AWG. 1.150			*11*		
Totale uitgaven	1,563	1.575	12	1.499	76
Uitgavenplafond: AWG. 1.350			*225*		
Netto Kredietverlening	14	34	20	33	1
Financieringssaldo	-444	-448	4	-376	72
BBP[25]	4,773	4,768		4,634	
In % t.o.v. BBP	-9.3%	-9.4%	0,1	-8%	1,4

Bron: Jaarrekeningen 2014 en 2013 van het Land en Begroting 2014 van het Land, vastgesteld december 2014 (Memorie van Toelichting)

Bovenstaande tabel geeft aan dat de werkelijk gerealiseerde inkomsten voldoen aan zowel het financieel kader als aan de begrotingsnorm. De werkelijke inkomsten zijn AWG. 28 miljoen hoger dan de geprojecteerde inkomsten in het financieel kader en gaan het inkomstenkader van minimaal AWG. 1.150, met AWG. 11 miljoen te boven. Ten opzichte van de werkelijke inkomsten in 2013 is dit een stijging van AWG. 5 miljoen.

Voor wat de werkelijke uitgaven betreft, is er een overschrijding van AWG. 12 miljoen te bemerken ten opzichte van het financieel kader. De uitgaven vertonen een stijging van AWG. 76 miljoen ten opzichte van 2013. De werkelijke uitgaven blijven niet binnen de afgesproken begrotingsnorm, namelijk een uitgavenplafond van AWG. 1.350. Alhoewel reeds in de begroting 2014 is afgeweken van deze begrotingsnorm, wordt opgemerkt dat de werkelijke kosten AWG. 225 miljoen hoger zijn dan het afgesproken uitgavenplafond.

Ook bij het financieringssaldo is een kaderoverschrijding van AWG. 4 miljoen te constateren. Ten opzichte van 2013 is het financieringssaldo met AWG. 72 miljoen verslechterd.

Realisatie specifieke doelstellingen 2014-2018

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven heeft de regering een aantal specifieke doelstellingen gepresenteerd in het jaar 2014, waarbij het jaar 2013 als uitgangspositie is genomen (basisscenario). Ten opzichte van dit basisscenario, worden de effecten van de ombuigingen en beleidsintensiveringen gemeten en geprojecteerd naar de toekomst. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de door de regering gepresenteerde uitgangspositie niet overeen komt met de werkelijke cijfers over 2013 noch met de vastgestelde begroting 2013. Hierdoor is het voor haar niet mogelijk om een oordeel te

[25] BBP conform de publicatie van de Centrale Bank van Aruba: Annual Statistical Digest 2014 d.d. 21 april 2015.

geven over het wel of niet behalen van de gepresenteerde doelstellingen. Zij wenst wel de volgende opmerkingen te plaatsen:

- het overgrote deel van de geprojecteerde kostenbesparingen, van goederen en diensten en de AZV, de resultante is van de creatie van een nieuwe bron van inkomsten bij de gerelateerde kostenposten en niet als gevolg van daadwerkelijke bezuinigingen. Bij de goederen en diensten betreft dit de introductie van een zogeheten *Financial Transfer Levy,* welke gerelateerd is aan een in te stellen *Aruba Investment Fund* (AIF). Bij de AZV gaat het om de introductie van de bestemmingsheffing AZV;
- de geprojecteerde kostenverlaging van goederen en diensten diende mede behaald te worden door de verlaging van huurkosten en de lease van wagens. Een analyse van de werkelijke cijfers van 2014 ten opzichte van die van 2013 laat echter zien dat de post *Huur gebouwen* is gestegen van circa AWG. 22,8 miljoen naar AWG. 28,2 miljoen. De post *Huur/ lease voertuigen* is wel gedaald van 7,4 miljoen in 2013 naar 6,6 miljoen in 2014.

3.3 Financieel beheer

Om de doelstellingen van de regering te behalen is een vereiste dat het financieel beheer op orde is. In deze paragraaf worden de meest relevante ontwikkelingen op dit gebied gepresenteerd.

Geconstateerd wordt dat het de regering voor het eerst is gelukt om tussentijdse cijfers uit te brengen over de begrotingsrealisatie voor het jaar 2014. De tussentijdse cijfers over het jaar 2014, zijn tweemaal door de regering aan de Staten aangeboden. Dit is een belangrijke stap omdat het beschikken over periodieke, tijdige en betrouwbare informatie de Staten in staat stelt om haar toezichttaak uit te kunnen oefenen. De bedoeling was dat de Staten haar wensen en behoeften ten aanzien van de vorm, inhoud en frequentie van deze rapportages aan zouden geven aan de minister van Financiën. Voor zover bekend heeft de minister van Financiën tot heden echter geen inhoudelijke feedback gekregen van de Staten over deze rapportages.

Opgemerkt dient te worden dat hoewel de uitgebrachte tussentijdse cijfers een indicatie kunnen geven van de begrotingsrealisatie, geen zekerheid kan worden ontleend aan de juist- en volledigheid van de onderliggende cijfers door de reeds aangekaarte structurele tekortkomingen in het financieel administratief systeem van het Land. Om dit op te lossen is de verdere verbetering van het financieel beheer een noodzaak.

In het afgelopen jaar zijn er wederom pogingen ondernomen om de verdere verbetering van het financieel beheer op te pakken. De minister van Financiën heeft conform zijn reactie op het rapport over de jaarrekening 2013 van de Algemene Rekenkamer, op 6 maart 2015 een plan voor de verdere verbetering van het financieel beheer aan de Staten aangeboden. Dit plan bestrijkt een periode van twee jaren, ingaande 2015 en streeft om in 2017 te eindigen. Het plan benoemt een aantal randvoorwaarden namelijk de *commitment* en medewerking, menselijk kapitaal, tijd en middelen.

Geconstateerd wordt dat de minister hierbij tegemoet komt aan een motie van de Staten om prioriteit te geven aan het verbeteren van de financiële administratie en deze prioriteitstelling te concretiseren in een plan. De Staten heeft nog geen reactie gegeven op het verbeterplan financieel beheer.

Naast het opleveren van een verbeterplan, heeft de regering als gevolg van gemaakte afspraken tussen de regeringen van Aruba en Nederland van 2 mei 2015, een nulmeting van het financieel beheer laten verrichten gebaseerd op het *PEFA-framework*[26]. Het rapport is in juli 2015 opgeleverd. Het voorgaande heeft als doel om inzicht in het gehele huidige financieel beheer te krijgen, namelijk van de indeling van de begroting tot aan de behandeling in de Staten van de rapportages van de Algemene Rekenkamer over de jaarrekening. Aan de hand van de resultaten van deze nulmeting, zou het gepresenteerde verbeterplan, indien nodig, aangepast kunnen worden.

Hoewel er bij diverse diensten ressorterend onder de minister van Financiën acties zijn ondernomen die het financieel beheer raken, zijn er in het afgelopen jaar geen toetsbare verbeteringen in het financieel beheer teweeg gebracht. Zo zijn er geen wetsproducten opgeleverd voor wat betreft de voorgestelde wijzigingen van de comptabele wetgeving. Hoewel in dit kader diverse commissies in het leven zijn geroepen, heeft dit nog niet geleid tot een afgerond product. Een ander voorbeeld is het subsidieproces. Alhoewel er diverse onderzoeken zijn verricht en adviezen zijn opgeleverd, zijn nog geen concrete acties genomen die de knelpunten in dit proces oplossen.

[26] Het PEFA framework staat voor *Performance Measurement Framework* van de *Public Expenditure and Financial Accountability Program*.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Hoofdconclusie

Het jaar 2014 stond in het licht van aanhoudende zorgen over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De financiële situatie wordt gekenmerkt door een groeiend cumulatief exploitatietekort en een stijgende overheidsschuld. De zorgen over de financiële situatie van het Land had mede een begrotingsimpasse tot gevolg, waardoor de begroting 2014 nagenoeg aan het eind van het jaar in werking is getreden.

De zorgen over de financiële situatie hebben er toe geleid, dat de regering afspraken heeft gemaakt om de overheidsfinanciën te verduurzamen en op termijn begrotingsevenwicht te bereiken. Belangrijk is nu om het niet alleen bij afspraken te houden, maar om de gemaakte afspraken ook na te komen. Dus niet alleen maar woorden, maar ook daden. Aan de afgesproken begrotingsnormen wordt vooralsnog namelijk niet voldaan. Ook het gepresenteerde meerjarig financieel kader wordt eerst bijgesteld en daarna alsnog overschreden. Het is van essentieel belang om over te gaan tot een daadwerkelijke beheersing van de uitgaven, om de meerjarige doelstellingen te bereiken. De tussentijdse cijfers kunnen hierbij zowel de ministers als de Staten houvast bieden, zodat voorkomen wordt dat gemaakte afspraken niet worden nagekomen. Een voorwaarde hierbij is dat de tussentijdse cijfers tijdig beschikbaar zijn en dat de betrouwbaarheid van de cijfers wordt gewaarborgd. Daarom is de verdere verbetering van het financieel beheer dan ook een noodzaak.

Een positieve ontwikkeling voor wat de verbeteringen op gebied van financieel beheer betreft is dat er in maart 2015 een plan aangeboden is aan de Staten en dat er een nulmeting is verricht naar de huidige situatie van het financieel beheer. Het is van eminent belang dat met de nodige voortvarendheid uitvoering wordt gegeven aan het op orde brengen van het financieel beheer aangezien dit van directe invloed is op de te bereiken doelstelling, namelijk het verduurzamen van 's Lands overheidsfinanciën.

Gezien de late indiening van de begroting zijn in 2014 wederom, middels de bepalingen van artikel 11 CV 1989, middelen beschikbaar gesteld om de overheidsdiensten draaiende te houden. De ruime interpretatie en toepassing die de uitvoerende macht geeft aan dit artikel, maakt op een pijnlijke manier duidelijk dat het budgetrecht van de Staten in 2014 grotendeels buiten spel is gezet. De Algemene Rekenkamer herhaalt haar zorgen over deze gang van zaken en merkt op dat ook de Staten verantwoordelijk is voor het doen naleven van procedures die haar budgetrecht aangaan.

De hoofdconclusie wordt onderstaand uitgewerkt in deelconclusies.

Begrotingscyclus

De verlate indiening en vaststelling van de begroting van het Land is van structurele aard. Zo ook de toepassing van artikel 11 CV 1989 om middelen beschikbaar te stellen in afwachting van de vast te stellen begroting. Hoewel interpretatieverschillen bestaan over de inhoud en toepassing van artikel 11 CV 1989, is duidelijk dat dit artikel is bedoeld voor zeer uitzonderlijke situaties. Het is echter meer gewoonte dan uitzondering dat een beroep wordt gedaan op artikel 11 CV 1989. De toelichting op dit artikel stelt dat de begroting binnen een viertal maanden alsnog te worden behandeld en vastgesteld. In het jaar 2014 is de begroting echter pas ingediend, nadat reeds een zestal maanden waren verstreken. Deze handelwijze van de regering, waarbij bovendien bij de uitbreiding van de toekenning van middelen eind april 2014, geen limiet wordt gesteld aan de bedragen waarover de ministers kunnen beschikken, lijkt de normatiek van artikel 11 CV 1989 niet te volgen. De Algemene Rekenkamer stelt wederom dat de toepassing, met hierbij een ruime interpretatie van de regering van het genoemde artikel, een directe uitholling van het budgetrecht van de Staten betekent. Met deze interpretatie is het budgetrecht van de Staten een begrip zonder inhoud geworden. Dit kan nimmer de bedoeling zijn geweest van de wetgever.

Begrotingsrealisatie

Uit de begrotingsrealisatie valt af te leiden dat wederom sprake is van begrotingsoverschrijdingen op het niveau van hoofdkostensoort/hoofdbudgethouder. Overschrijdingen op dit niveau kunnen aangemerkt worden als onrechtmatig, omdat de door de Staten, bij wet geautoriseerde maximumbedragen, zijn overschreden. Hoewel ten opzichte van het jaar 2013, sprake is van een daling in de totale kosten, valt op dat op totaalniveau bij vijf van de negen ministeries sprake is van overschrijdingen ten opzichte van de begroting. Dit binnen een boekjaar waar de begroting 2014 nagenoeg aan het eind van het boekjaar werd vastgesteld. Hoewel het totaalniveau geen wettelijke implicaties met zich meebrengt, geeft dit wel een indicatie van de mate waarin de ministers beheer (kunnen) voeren over de beschikbare middelen en hierbij de uitvoering van hun beleid. Alhoewel het exploitatietekort minder groot is dan in het jaar 2013, is het tekort wel 15 miljoen meer dan in de begroting 2014 is voorzien. Tevens kan gesteld worden dat de schuldpositie van het Land is verslechterd. Het financieringstekort vertoont in 2014 namelijk wederom een stijging.

Maatregelen duurzame overheidsfinanciën

De regering heeft afspraken gemaakt om in het begrotingsjaar 2018 begrotingsevenwicht te bereiken en duurzame overheidsfinanciën te garanderen. De afspraken hielden onder andere in het instellen van begrotingsnormen met een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Hierbij is een inkomstenkader en uitgavenplafond afgesproken, dat geldig zal zijn voor de komende vier jaren. Geconcludeerd wordt dat de afgesproken begrotingsnormen niet worden nageleefd. Reeds in de begroting wijken de cijfers af van de overeengekomen normbedragen. De afwijking in de inkomstensfeer is bij het toetsen van de realisatiecijfers over 2014,

minder groot aangezien meer middelen zijn gerealiseerd dan in de begroting is aangegeven. Voor de uitgavenkant wordt echter zowel de begrotingsnorm als het financieel kader fors overschreden.

De Algemene Rekenkamer kon geen uitspraak doen over het behalen van het gepresenteerde financieel kader in 2014, omdat de door de regering gepresenteerde uitgangspositie niet overeen komt met de werkelijke cijfers over 2013 noch met de vastgestelde begroting 2013. Hoewel er geen harde uitspraak gegeven kan worden over het wel of niet behalen van het financieel kader, geeft de analyse van de gepresenteerde maatregelen wel een indicatie voor het op termijn behalen van het nagestreefde begrotingsevenwicht. Omdat een deel van de te behalen kostenverlaging, de resultante is van de introductie van nieuwe middelen is de vraag in hoeverre 'werkelijke' kostenbeperkingen zullen worden toegepast.

Financieel beheer

Ondanks de uitgesproken intenties van de regering om prioriteit te geven aan de verbetering van het financieel beheer hebben deze in het afgelopen jaar niet geleid tot toetsbare verbeteringen. Daarentegen is de presentatie van een verbeterplan en een nulmeting naar de huidige stand van zaken van het financieel beheer wel een positieve ontwikkeling. Het verbeterplan zou aan de hand van de resultaten van deze nulmeting, aangepast kunnen worden om een effectieve aanpak te garanderen. Om ware verbeteringen in het financieel beheer tot stand te brengen dient de minister van Financiën ervoor te zorgen dat aan de genoemde randvoorwaarden: commitment, menselijk kapitaal, tijd en geld voldaan wordt. Een andere positieve ontwikkeling is ook dat in het jaar 2014 tussentijdse cijfers zijn opgeleverd welke aan de Staten beschikbaar zijn gesteld. De tussentijdse cijfers kunnen houvast bieden tot sturing door de ministers en geven ook de Staten een basis om de ministers ter verantwoording te roepen en indien nodig maatregelen te nemen.

4.2 Aanbevelingen

Op grond van de resultaten van het onderzoek worden onderstaand de aanbevelingen aan de ministers, in het bijzonder de minister van Financiën, geformuleerd:

- Het is belangrijk vast te houden aan plannen om het financieel beheer te verbeteren en de aanpak te concretiseren in overleg met de Staten. De verbeteringen in het financieel beheer zijn in grote mate gerelateerd aan de beheersing van de overheidsfinanciën.
- De spoedige afwikkeling van het wetgevingstraject is hierbij een noodzaak. Het is van essentieel belang de verslaggevingsvoorschriften vast te stellen ten behoeve van het samenstellen van de jaarrekening, zodat de daadwerkelijke controle van de jaarrekening op termijn gerealiseerd kan worden.
- Bij het opstellen en de uitvoering van de begroting dient de nadruk gelegd te worden op de beheersing van de kosten om zodoende aan de afgesproken normen te voldoen. Hierbij kan aan de hand van tussentijdse realisatiecijfers de begrotingsrealisatie worden bijgestuurd.

- Het is van belang wettelijke voorschriften na te leven en hierbij bijzondere aandacht te besteden aan de bedoeling van de wetgever, vooral wat betreft de rechten van de Staten. Transparantie jegens de Staten, is hierbij een vereiste.

De aanbevelingen naar de Staten toe zijn als volgt:

- Maatregelen dienen genomen te worden om de uitholling van het budgetrecht een halt toe te roepen. Van de regering dient de naleving van comptabiliteitsvoorschriften, voornamelijk de oplevering van begrotingsdocumenten binnen de wettelijke termijnen, geëist te worden. Hierdoor wordt ook de noodzaak voor de toepassing van artikel 11 CV 1989 beperkt.
- Het is belangrijk dat de, reeds in Statenmoties, opgenomen maatregelen ter uitoefening van de controlerende en toezichthoudende taak, daadwerkelijk worden nageleefd. De door de regering gemaakte afspraken betreffende het verduurzamen van de openbare financiën dienen scherp in de gaten gehouden te worden en de naleving ervan afgedwongen te worden.
- De mogelijkheid om de verantwoordelijke minister(s) op te roepen voor het afleggen van verantwoording bij het niet naleven van wettelijke voorschriften en gemaakte afspraken, dient aangegrepen te worden. Het opleggen van sancties zou hierbij niet geschroomd dienen te worden.

5 Reactie minister van Financiën en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van Financiën heeft op 27 augustus 2015 middels brief op het conceptrapport gereageerd. De volledige tekst van de brief is in de volgende paragraaf opgenomen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

5.1 Reactie minister van Financiën

Bij deze bied ik de bestuurlijke reactie aan op het rapport inzake het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de jaarrekening 2014 van het Land Aruba.

Dienstjaar 2014
Het dienstjaar 2014 is voor ons Land een heel enerverende geweest in velerlei opzichten.

Ik ben het met u eens als u stelt dat de late indiening van de begroting aan de Staten van Aruba eerder regel lijkt dan een uitzondering. In 2014 is de begroting aangeboden aan de Staten van Aruba op 9 juni 2014. Met name de doorvoering van de begrotingsnormen in de begroting 2014 als gevolg van de afspraken in het Balance Budget Akkoord van november 2013 bleek een grote uitdaging te vormen. Zoals bekend is na de goedkeuring door de Staten van de begroting een inhoudelijk verschil van inzicht hierover ontstaan tussen de koninkrijksregering en het Land waarna een lange, spannende, maar vooral onzekere tijd aanbrak voor Aruba. Het aantreden van de ondergetekende eind juli na het vertrek van zijn voorganger valt eveneens in de context van de net genoemde gebeurtenissen te plaatsen. Na een maandenlang durend proces met inbreng van het College Financieel Toezicht werd de begroting uiteindelijk vastgesteld door de Gouverneur op 2 december 2014. Zoals aangegeven begon in deze periode ook het externe toezicht op de Arubaanse financiën vorm te krijgen. Met als voorlopig hoogtepunt de met Nederland tot stand gekomen afspraken zoals vastgelegd in het protocol van 2 mei 2015.
De hierboven beschreven situatie heeft onbetwistbaar de nodige weerslag gehad op het Land als geheel alsook op het bestuurlijk en ambtelijk apparaat.
Het moge duidelijk zijn dat het stelselmatig laat indienen van de begroting ook voor mij een zeer ongewenste situatie is. Ik wil dan ook benadrukken dat ik mij in mijn

zittingsperiode als verantwoordelijk Minister alle inspanningen zal getroosten om de begroting tijdig aan te bieden aan de Staten van Aruba.

Aanbevelingen onderzoek jaarrekening 2014

Begrotingscyclus

Het jaar 2014 kenmerkt zich door de overgang naar het trendmatig begrotingsbeleid, met belangrijke ombuigingen in zowel de overheidsbestedingen als de inkomsten. Voor 2014 en 2015 zijn belangrijke afspraken gemaakt ten aanzien van begrotingsnormen, het toezicht op de totstandkoming en de uitvoering van de begroting en verbeteringen in het financieel beheer. Met u ben ik van mening dat het nu zaak is om deze afspraken ook daadwerkelijk ten uitvoer te brengen.

Stelselmatig niet tijdige indiening van de begroting en stelselmatige toepassing van artikel 11 van de Comptabiliteitsverordening 1989 betekenen een uitholling van het budgetrecht van de Staten en staan een adequate beheersing van de overheidsfinanciën in de weg. Daarom spant de regering zich in om de begrotingen tijdig in te dienen. Het is mijn stellige verwachting dat de begroting 2016 ruim voorafgaand aan de aanvang van het begrotingsjaar wordt ingediend bij de Staten. Begrotingen van navolgende jaren zullen uiterlijk per de wettelijke datum moeten worden aangeboden.

Het tijdig indienen van de jaarrekening als sluitstuk van de begrotingscyclus is even belangrijk voor een goede uitoefening van de controlefunctie van de Staten en eveneens onmisbaar in een goed functionerend financieel beheer. Het kabinet Eman heeft succesvol afgerekend met de jarenlange achterstand in het opstellen van de jaarrekeningen en het achterwege blijven van aanbieding ervan aan de Staten.

Begrotingsrealisatie

In uw rapport gaat u in op begrotingsoverschrijdingen op het niveau van hoofdkostensoort/hoofdbudgethouder. Verreweg de meeste overschrijdingen worden overigens veroorzaakt door posten die niet tot een uitgave leiden en daardoor ook niet begroot worden, zoals voorzieningen en koersverschillen. Deze zijn voornamelijk technisch van aard.

Zo is de overschrijding bij het Ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie veroorzaakt door een dotatie aan de voorziening voor oninbaarheid van studieleningen ad Afl. 25 mln. Deze kosten zijn geen directe uitgaven en zijn derhalve niet begroot. Het gerealiseerde exploitatietekort is met één boeking van een voorziening van Afl. 25 mln. ineens Afl. 15 mln. hoger uitgevallen dan de begroting. In de begroting worden de uitbetaling van studieleningen en de te verwachten aflossingen op studieleningen opgenomen. Kosten vanwege een voorziening op mogelijk in de toekomst niet inbare leningen worden niet opgenomen in de begroting. Er is derhalve sprake van een discrepantie tussen de wijze van begroten en de wijze van verantwoorden.

Uiteraard is dit ongewenst en ik onderschrijf dan ook uw aanbeveling om tot eenduidige waarderingsgrondslagen en verslaggevingsvoorschiften te komen op grond waarvan zowel de begroting als de jaarrekening worden opgesteld. Op dit ogenblik wordt op ambtelijk niveau dit onderwerp uitgewerkt.

Verder dienen begrotingsoverschrijdingen op het niveau van hoofdkostensoort/ hoofdbudgethouder te worden teruggedrongen door tijdige tussentijdse

uitvoeringsrapportages en door het indienen van suppletoire begrotingen eerder in het begrotingsjaar. De maatregel voor tussentijdse uitvoeringsrapportages heb ik reeds genomen; er worden nu tijdig kwartaalrapportages opgeleverd. Het indienen van suppletoire begrotingen eerder in het begrotingsjaar zal naar verwachting in 2016 reeds mogelijk zijn.

Maatregelen duurzame overheidsfinanciën

Er zijn in de afgelopen perioden diverse afspraken gemaakt om de overheidsfinanciën naar een aanvaardbaar niveau terug te brengen zodat duurzaamheid gegarandeerd kan worden. Het eerder genoemde Balance Budget Akkoord waarbij gestreefd wordt naar een begrotingsevenwicht door gebruik te maken van begrotingsnormen voor zowel de inkomsten als de uitgaven is daar een voorbeeld van. Ook de afspraken die gemaakt werden met Nederland, uitmondend in een CAft, worden nageleefd. Land Aruba heeft in zeer korte tijd nieuwe rapportage producten ontwikkeld om aan de eigen informatiebehoefte en die van de toezichthouders te kunnen voldoen. U kunt hierbij denken aan de Uitvoeringsrapportage welke de kwartaalrealisatie van de begroting behelst, maar ook de verantwoorde resultaten van de kostenbesparende maatregelen. In de Uitvoeringsrapportage wordt ook het meerjarig perspectief in kaart gebracht.

In de loop van de afgelopen maanden werden de knelpunten en kinderziektes in de nieuwe rapportages voor zover mogelijk opgelost en vinden er ook steeds meer en betere aansluitingen plaats met de bestaande rapportageproducten. De inhoud van de rapportageproducten zal zich in overleg met betrokkenen blijven ontwikkelen, totdat een vast formaat gevonden wordt. Ik besef dat deze rapportages onontbeerlijk zijn voor een goede en tijdige navolging van de uitvoering van de begroting en om de doelstellingen van het Kabinet Mike Eman II voor een duurzaam financieel beleid veilig te stellen.

Financieel beheer

Het Financieel Beheer van Land Aruba op orde brengen is een onderwerp dat al jaren op de agenda staat, maar waarvan steeds blijkt dat het vastloopt op het daadwerkelijk ten uitvoer brengen van de verbeteringen. In maart 2015 heb ik zoals door U aangegeven een 'Verbeterplan Financieel Beheer' aangeboden aan de Staten van Aruba, waarin concreet werd ingegaan op de te nemen stappen om tot verbetering van het financieel beheer te komen. In de tussentijd is bepaald dat het externe toezicht zich zal richten op 2 onderwerpen. Naast de begroting valt het 'Financieel Beheer' ook als toezichtonderwerp te noemen voor het CAft. Om tot een snelle en planmatige actie te komen is er, mede op advies toentertijd van de Cft, een zogenaamde PEFA nulmeting van het financieel beheer uitgevoerd. Ondanks de grote interne en externe druk op sleutelfunctionarissen voor het opleveren van informatie- en rapportageproducten, hebben alle partijen en diensten goed meegewerkt aan het tot stand brengen van de nulmeting. Bij het schrijven van deze reactie zijn de uitkomsten bekend. Hoewel deze geen grote verrassingen bevatten, heb ik besloten om allereerst standvastig in te zetten op het zo snel mogelijk verbeteren van de meest lage scores namelijk de onderdelen vastlegging, verslaggeving, extern toezicht en controle. Binnenkort kunnen de Staten naar aanleiding hiervan een geactualiseerd en verder uitgewerkt 'Verbeterplan Financieel Beheer' tegemoet zien welke geïmplementeerd zal worden. De aangegeven druk op sleutelfunctionarissen heeft ertoe geleid dat, zoals door U aangegeven, de eerder in het

vooruitzicht gestelde wetgevingsproducten in het kader van de comptabele hervormingen enige vertraging hebben opgenomen. Ook de beoogde verdere verbetering van de kwaliteit van de jaarrekening heeft hierdoor een tijdelijke vertraging opgelopen. De nadruk is immers binnen zeer korte tijd binnen de relevante organisaties (tijdelijk) verschoven van het ontwerpen van nieuwe regels en kwaliteitsverbeteringen naar de reguliere omgang met een nieuwe toezichthouder. Met de formele inwerkingtreding van het nieuwe toezichtkader is de verwachting dat ruimte beschikbaar komt voor de hervatting van werkzaamheden ten behoeve van de comptabele hervorming. Dit vormt overigens een integraal onderdeel van het eerder genoemde “Verbeterplan Financieel Beheer”. Wat betreft kwalitatieve verbeteringen aan de Jaarrekening zullen deze eveneens voortvloeien uit het aangegeven verbeterplan.

Tenslotte spreek ik mijn dank uit voor uw aanbevelingen, welke ik beschouw als een belangrijke bijdrage in het lopend proces van de verbetering van het begrotings- c.q. verantwoordingsproces en het financieel beheer van Land Aruba.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is blij verrast met de spoedige reactie van de minister waarbij hij inhoudelijk ingaat op de in het rapport gepresenteerde resultaten en aanbevelingen. Zij stelt met genoegen vast dat de minister de strekking van de aanbevelingen overneemt en zich tijdens zijn zittingsperiode als minister van Financiën, in zal zetten om verbeteracties door te voeren. De minister kan zich verenigen met de boodschap die de Algemene Rekenkamer middels haar rapport presenteert, namelijk: *“de zaak is nu om het niet alleen bij afspraken te houden, maar om afspraken ook daadwerkelijk ten uitvoer te brengen”*.

De Algemene Rekenkamer is het met de minister eens, dat het jaar 2014 een enerverend jaar is geweest en toont begrip voor het feit, dat hij bij zijn benoeming geconfronteerd werd met reeds in gang gezette activiteiten welke grote uitdagingen met zich mee brachten. Zij heeft kennis genomen van de toegezegde vervolgstappen, zoals de tijdige indiening van begrotingen van navolgende jaren, de standaardisering van rapportageproducten en de actualisering van het Verbeterplan financieel beheer. Zij drukt de minister op het hart om er op toe te zien dat wettelijke voorschriften worden nageleefd en dat reeds in gang gezette trajecten worden vervolgd. De Algemene Rekenkamer zal de vervolgstappen met belangstelling blijven volgen.

Bijlage 1: Gebruikte afkortingen

BBP	Bruto Binnenlands Product
CFT	College financieel toezicht
CV 1989	Comptabiliteitsverordening 1989
jaarrekening 2014	jaarrekening land Aruba 2014
IMF	International Monetair Fonds
het Land	land Aruba
Staten	Staten van Aruba
SHBM	Staat van herkomst en besteding van middelen

Bijlage 2: Toelichtingen

- ***Financieel beheer:***

  Met het financieel beheer wordt bedoeld het geheel aan beslissingen, handelingen en regels die zijn bedoeld voor de sturing, beheersing en de verantwoording van financiële transacties met publieke middelen. Elke minister draagt de medeverantwoordelijkheid voor het financieel beheer.

- ***Minister van Financiën:***

  In dit rapport wordt de term *minister van Financiën* gebruikt. Met de minister van Financiën wordt bedoeld de minister belast met de portefeuille van Financiën. Ingaande 1 januari 2014 zijn de portefeuilles van de minister gewijzigd. Het ministerie van Financiën, Communicatie, Utiliteiten en Energie is gewijzigd in het ministerie van Financiën en Overheidsorganisatie, zoals opgenomen in de Landsverordening instelling ministeries 2014.

- ***Procedure artikel 14 CV 1989:***

  Artikel 14 voorziet in de mogelijkheid om gedurende het jaar machtiging te geven aan een minister om zijn goedgekeurde begroting voor het desbetreffend jaar, te overschrijden. Hierdoor kunnen 'dreigende' overschrijdingen alsnog op een rechtsgeldige manier plaatsvinden. Deze voorziening kent een drietal voorwaarden. De eerste bepaling geeft aan dat er sprake moet zijn van een dringend aan te gane betalingsverplichting. Het dringend karakter moet blijken uit het feit dat de verplichting niet tot het volgend jaar kan worden uitgesteld.

  De tweede voorwaarde is dat de machtiging aan de betrokken minister tot overschrijding van zijn budget bij Landsbesluit dient te worden verleend. Deze machtiging is een voorlopige goedkeuring voor het overschrijden van de vastgestelde begroting. Deze goedkeuring dient achteraf nog te worden geformaliseerd door het vaststellen van de wijziging van de begroting in een Landsverordening.

  Als derde voorwaarde schrijft artikel 14 CV 1989 voor dat een Landsbesluit van machtiging tot overschrijding niet aan de Staten wordt voorgedragen, tot nadat het ontwerp Landsbesluit is vergezeld van zowel een toelichting en het advies van de Raad van Advies over het onderwerp. Volgens lid 2 van bovengenoemd artikel hebben de Staten twee weken de gelegenheid om hun wensen en bezwaren over de machtiging te uiten. Hoewel de goedkeuring van de Staten voor een Landsbesluit niet is vereist probeert de wetgever, met deze voorhangprocedure, het budgetrecht van de Staten te beschermen.

- ***Hoofdbudgethouder/ hoofdkostensoort:***

  Onderstaande toelichting is deels ontleend aan de Richtlijnen Uitgangspunten Beleid en Begroting 2006-2009, opgesteld door de Directie Financiën.

  Hoofdbudgethouder

  De hoofdkostensoorten worden zodanig afgebakend en gegroepeerd dat ze gezamenlijk een helder beeld geven van de onderwerpen van beleid. Deze onderwerpen van beleid vormen de hoofdbudgethouder.

  Hoofdkostensoorten

  De begrotingsstaten voor kosten, middelen, investeringen, kapitaalsuitgaven en financieringsmiddelen zijn onderverdeeld in (hoofd)kostensoorten. Een hoofdkostensoort is de kleinste eenheid waarop de kosten, investeringen en kapitaalsuitgaven enerzijds en de middelen en financieringsmiddelen anderzijds worden opgenomen.

  De omschrijving van de hoofdbudgethouder en hoofdkostensoorten

  In de omschrijving van hoofdkostensoorten wordt, in samenhang met de omschrijving van de hoofdbudgethouder, zoveel mogelijk rekening gehouden met de juridische en beleidsmatige vormgeving.

  Voorbeeld

Ontwerp	**Memorie van Toelichting**
Hoofdbudgethouder	**Kostenplaatsen**
001 Minister van Algemene Zaken	16000001 Bureau Min Pres 16000005 Bureau rampenbestrijding
025 Brandweer	16125001 Brandweer
139 Cultuur	16663001 Instituto di Cultura 16663002 Erediensten
101 Belastingen en Invoerrechten & Accijnzen	16994001 Directie Belastingen 16994002 Belastingkantoor 16994006 Inspectie Invoerrechten & Accijnzen

Ontwerp	**Memorie van Toelichting**
Hoofdkosten soorten	**Kostensoorten**
4100 Personeelskosten	4101 Salarissen en toelagen 4102 overwerkvergoedingen 4103 Kindertoelage 4104 Vakantie-uitkering 4105 Vergoedingen e.d.
4200 Werkgeversbijdrage	
4300 Goederen en diensten	
4700 Bijdragen en afschrijvingen	
8100 Directe Belastingen	
8700 Niet-belastingopbrengsten	

- ***Rechtmatigheid***

  De Algemene Rekenkamer merkt een besluit en/of een handeling en de daarmee samenhangende kosten of verplichtingen aan als rechtmatig indien zowel de totstandkoming als de uitvoering van de rechtshandelingen, in casu de financiële

transacties, geschieden in overeenstemming met:

- de landsverordeningen inzake de begroting van de ministeries voor het dienstjaar 2014 (begrotingsrechtmatigheid);
- de overige geldende wet- en regelgeving (landsverordeningen, landsbesluiten houdende algemene maatregelen en ministeriële regelingen).

Bijlage 3: Bevindingen aansluiting en kwaliteit jaarrekening 2014

Interne consistentie

Onderdeel	Bevindingen interne consistentie
Rekenkundige juistheid	De jaarrekening 2014 is rekenkundig juist.
Aansluiting tussen de onderdelen	De diverse onderdelen sluiten met elkaar aan, met uitzondering van een bedrag inzake *meerjarenplan leningen* van AWG. 71. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar tabel 3.

Externe afstemming

Onderdeel	Bevindingen externe afstemming
Aansluiting met de financiële administratie (/saldibalans)	*Balans* De cijfers in de balans sluiten aan met de financiële administratie, met uitzondering van de post *Geaccumuleerde exploitatiekosten*. Deze post vertoont een verschil van AWG. 80.800. Het gaat hier om een doorlopend verschil, waarover al in voorgaande jaren is gerapporteerd. De balanspost *Meerjarenplan leningen* van AWG. 35.759.641 sluit aan met de saldibalans. Echter, sluit het bedrag in de bijlage bij het 'langlopend deel' van de *Meerjarenplan leningen* van AWG. 35.759.570 niet aan met de administratie. Het verschil bedraagt AWG. 71.
	Exploitatierekening De gepresenteerde cijfers in de exploitatierekening van de jaarrekening 2014 sluiten aan met de financiële administratie.
	Staat van investeringen Er zijn geen verschillen geconstateerd bij de aansluiting met de staat van investeringen.
	SHBM De SHBM is opgesteld aan de hand van de financiële administratie en bescheiden uit externe bronnen. Er zijn voor wat betreft de SHBM geen aansluitingswerkzaamheden verricht.
	Breakdown Kosten & middelen voorgaande jaren/ Investeringen voorgaande jaren Deze bijlagen (B-5-1 en B-6-1) zijn nieuwe bijlagen in de jaarrekeningen. De bijlagen sluiten aan met de financiële administratie.
	Financieringsbehoefte De cijfers van het Financieringsbehoefte sluiten, met uitzondering van de daarin opgenomen post *Lokale kredietaflossing* aan met de financiële administratie. Het verschil op de post *Lokale kredietaflossing* bedraagt AWG. 73.5 miljoen. Dit verschil is ontstaan doordat het saldo op deze post in de financiële administratie AWG. 76.5 miljoen bedraagt, terwijl in de jaarrekening het bedrag van AWG. 3 miljoen wordt gepresenteerd. Dit bedrag betreft volgens de Directie Financiën de aflossingsontvangsten die in 2014 verzameld zijn uit de debiteurenadministratie.
Aansluiting met de jaarrekening 2013 (vergelijkende cijfers)	De in de jaarrekening 2014 opgenomen vergelijkende cijfers over 2013 sluiten aan met de jaarrekening 2013. Opgemerkt wordt dat op basis van de Landsverordening instelling ministeries 2014, de ministeries opnieuw zijn onderverdeeld en ingedeeld ingaande 2014. De vergelijkende cijfers over 2013 zijn omgezet naar de opbouw van de ministeries en de hoofdbudgethouders voor 2014. Bij de presentatie/omzetting van de jaarrekeningcijfers 2013 naar de opbouw van de ministeries en de hoofdbudgethouders voor 2014, zijn er bij een aantal begrotingsposten (afrondings)verschillen tussen de vergelijkende cijfers over 2013 in de jaarrekening 2014 en de jaarrekeningcijfers van de jaarrekening 2013 geconstateerd. De (afrondings)verschillen zijn evenwel gering.
Aansluiting met de begroting 2014	De begrotingscijfers zoals opgenomen in de jaarrekening 2014 sluiten aan met de vastgestelde begroting 2014. Deze zijn juist en volledig opgenomen dan wel getotaliseerd in de onderscheidenlijke onderdelen van de jaarrekening 2014.

Minimale kwaliteitseisen

	Minimale kwaliteitseis	Opmerking
1	De jaarrekening sluiten aan op de administraties en op de jaarrekeningen van gelieerde partijen.	Aan deze kwaliteitseis wordt niet geheel voldaan. De jaarrekening 2014 sluit wel aan op de centrale financiële administratie met uitzondering van een aantal bijlagen. De SHBM wordt tot heden echter samengesteld met behulp van externe bronnen.
2	De jaarrekening worden samengesteld conform de waarderingsgrondslagen en de inrichtingsgrondslagen van de Directie Financiën.	De jaarrekening 2014 is qua grondslagen ongewijzigd gebleven ten opzichte van het voorgaande jaar. Wel dient te worden gesteld dat deze grondslagen niet volledig worden toegepast.
3	Het consequent toepassen van de waarderings- en inrichtingsgrondslagen over de verschillende jaren.	De waarderings- en inrichtingsgrondslagen zijn ten opzichte van 2013 consequent toegepast.

Bijlage 4: Financiële kaders

Meerjarig financieel kader 2014-2017

Kader 2014-2017 (AWG. in mln.)	2014	2015	2016	2017
Totale ontvangsten *Inkomstenkader: minimaal AWG. 1.150 mln.*	1.150	1.190	1.234	1.294
Totale uitgaven *Uitgavenplafond: AWG. 1.350 mln.*	1.350	1.350	1.350	1.350
Netto kredietverlening	21	21	21	21
Financieringstekort (-)	- 221	- 181	- 137	- 77
Financieringstekort (-) t.o.v. BBP (in %)	- 4.6	- 3.7	- 2.7	- 1.4

Bron: Ontwerpbegroting 2014 van het Land, juni 2014 (Memorie van Toelichting)

Meerjarig financieel kader 2014-2018

Meerjarig kader 2014-2018
Alle bedragen zijn in X AFL. 1 min.

	2014	2015	2016	2017	2018
Basisscenario inkomsten bij ongewijzigd beleid	1048.80	1080.20	1108.40	1156.30	1195.30
1. wv. invorderingsactie	84.40	81.40	75.00	73.50	70.00
2. wv. taakstelling belastingherziening	0.00	0.00	55.00	80.00	100.00
A. TOTALE INKOMSTEN	**1133.20**	**1161.60**	**1238.40**	**1309.80**	**1365.30**
Basisscenario uitgaven bij ongewijzigd beleid	1529.09	1548.99	1582.26	1627.19	1679.01
Ombuigingen:	**-156.60**	**-258.90**	**-327.17**	**-376.50**	**-428.70**
wv. personeelskosten	**-74.80**	**-86.40**	**-89.90**	**-98.70**	**-99.70**
1. Halvering arbeidscontractanten en natuurlijk verloop	-19.30	-27.60	-30.10	-37.90	-37.90
2. Reductie overwerkvergoedingen	-1.70	-1.70	-1.70	-1.70	-1.70
3. Verzelfstandiging Directie Luchtvaart	0.00	-2.30	-2.30	-2.30	-2.30
4. Hervorming APFA pensioen regeling	-53.80	-53.80	-53.80	-53.80	-53.80
5. Afvloeiing non-actieven	0.00	-1.00	-2.00	-3.00	-4.00
wv. goederen en diensten	**-12.00**	**-15.20**	**-67.47**	**-93.53**	**-93.87**
6. Terugbrengen van de kosten o.a. huur, lease wagens etc.	-8.00	-10.50	-10.50	-10.50	-10.50
7. Rationalisering schoonmaakploegen	-4.00	-4.00	-4.00	-4.00	-4.00
8. Verzelfstandiging Directie Luchtvaart	0.00	-0.70	-0.70	-0.70	-0.70
9. Instellen van Aruba Investment Fund (introductie Financial Transfer	0.00	0.00	-52.27	-78.33	-78.67
wv. AZV	**0.00**	**-66.00**	**-68.00**	**-70.67**	**-72.33**
10. Verlaging Landsbijdrage AZV a.g.v. introductie bestemmingsheffin	0.00	-66.00	-68.00	-70.67	-72.33
wv. subsidies en overdrachten	**-52.80**	**-80.00**	**-90.50**	**-102.30**	**-151.50**
11. Bevordering arbeidsparticipatie	-0.30	-1.30	-1.30	-1.30	-1.30
12. Subsidie FFD terugbrengen	-1.00	-1.00	-1.00	-1.00	-1.00
13. Sportsubsidiecommissie als stichting instellen	-1.80	-1.80	-1.80	-1.80	-1.80
14. Herstructurering Arubus	-2.80	-2.80	-2.80	-2.80	-2.80
15.Financiële zelfredzaamheid van gesubsidieerde instellingen	-2.30	-2.30	-2.30	-2.30	-2.30
16. Verlaging uitkeringen Landsbedrijf en Hoge College van Staat	-4.40	-4.40	-4.40	-4.40	-4.40
17. Rationalisering duurtetoeslag	-11.00	-11.00	-11.00	-11.00	-11.00
18. Financiële zelfredzaamheid overheidsnv's	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30
19. Hervorming AOV	-25.90	-52.10	-62.60	-74.40	-87.30
20. Inbouw reparatietoeslag in loonstructuur private sector	0.00	0.00	0.00	0.00	-36.30
wv. Kapitaaluitgaven en investeringen	**-17.00**	**-11.30**	**-11.30**	**-11.30**	**-11.30**
21. Rationalisering investeringen	-17.00	-11.30	-11.30	-11.30	-11.30
Beleidsintensiveringen:	**190.75**	**30.83**	**59.02**	**86.73**	**89.69**
22. PPP's	6.00	16.13	44.37	69.93	70.77
23. APFA kapitaalstorting	170.00				
24. Rente APFA kapitaalstorting	8.70	8.70	8.70	8.70	8.70
25. Indexeringsoverleg	6.05	6.00	5.95	8.10	10.22
B. TOTALE UITGAVEN	**1563.24**	**1320.92**	**1314.11**	**1337.42**	**1340.00**
Basisscenario netto kredietverlening bij ongewijzigd beleid	13.90	24.00	13.90	13.90	13.90
26. Onderbrengen van studieleningen in een overheidsstichting	0.00	0.00	0.00	-13.90	-13.90
C. NETTO KREDIETVERLENING	**13.90**	**24.00**	**13.90**	**0.00**	**0.00**
D. Financieringssaldo (=A-B-C)	**-443.94**	**-183.32**	**-89.61**	**-27.62**	**25.30**
in % BBP	**-9,3%**	**-3,7%**	**-1,7%**	**-0,5%**	**-0,5%**
BBP nominaal	4.772.7	4.943,4	5.123,9	5.304,4	5.501,1
Totale overheidsschuld	**3.856.3**	**4.012,8**	**4.164,5**	**4.230,7**	**4.252,2**
wv. schuld APFA	170.00	0,0	0,0	0,0	0,0
in % BBP	**80,8%**	**81,2%**	**81,3%**	**79,8%**	**77,3%**

Bron: Begroting 2014 van het Land, vastgesteld december 2014 (Memorie van Toelichting)

Algemene Rekenkamer

T (297) 582 5448
F (297) 582 7687
E rekenkamer@aruba.gov.aw

Wilhelminastraat 6
Oranjestad
Aruba